

### Schwache Staaten, erfolgreiche Eliten: außenpolitische Strategien afrikanischer Krisenländer

Tull, Denis M.

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Tull, D. M. (2011). *Schwache Staaten, erfolgreiche Eliten: außenpolitische Strategien afrikanischer Krisenländer*. (SWP-Studie, S 15). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-268106>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Denis M. Tull*

# **Schwache Staaten, erfolgreiche Eliten**

Außenpolitische Strategien  
afrikanischer Krisenländer

S 15  
Mai 2011  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

SWP-Studien unterliegen  
einem Begutachtungsverfah-  
ren durch Fachkolleginnen  
und -kollegen und durch die  
Institutsleitung (*peer review*).  
Sie geben ausschließlich die  
persönliche Auffassung der  
Autoren und Autorinnen  
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2011

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Einleitung: Die Strategie der Extraversion
10	Tschad: Krisenprävention und Öl-Projekt
14	DR Kongo: State-Building und Sicherheitssektorreform
18	Uganda: Terrorismusbekämpfung in Ostafrika
23	Schlussfolgerungen
27	Abkürzungen

*Dr. Denis M. Tull ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der  
Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika*

**Schwache Staaten, erfolgreiche Eliten  
Außenpolitische Strategien afrikanischer  
Krisenländer**

Spätestens seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 betrachten westliche Staaten die sicherheitspolitischen Probleme in Subsahara-Afrika nicht mehr nur als regionale, sondern auch als internationale Herausforderungen. In der Folge haben die EU-Staaten und die USA ihre Regulierungsversuche gegenüber diesem Raum deutlich verstärkt. Es geht dabei um Konfliktprävention und Konfliktbearbeitung, staatliche Reformen und State-Building, Good Governance und Terrorismusbekämpfung. Ziel ist, die innenpolitische Situation in Krisen- und Konfliktländern wie der DR Kongo, Somalia oder Tschad so zu verändern, dass sicherheitspolitische Probleme sich ausräumen lassen.

Die Ergebnisse dieser Politik bleiben häufig hinter den Erwartungen zurück. Teils erweisen sich die Ziele als zu ehrgeizig, teils leidet die westliche Politik unter Defiziten wie mangelnder Koordinierung und fehlender Kohärenz. Von Bedeutung ist aber noch ein weiterer Faktor, der meist nicht ausreichend berücksichtigt wird: das Verhalten der Regierungen in den Krisenländern. Diese vermeintlichen Partner, auf deren Zusammenarbeit westliche Akteure angewiesen sind, teilen häufig nicht die Interessen ihrer externen Unterstützer. Bei den Regierungen von Krisenländern handelt es sich in der Regel um autoritäre Regime, die von politischen Konflikten und gewaltbereiten Gegnern bedroht sind. Ihre oberste Priorität ist, die eigene Macht zu erhalten – nicht kollektive Probleme zu lösen, wie es von westlichen Partnern angestrebt wird.

Westlichen Akteuren fehlt vielfach das Bewusstsein für solche Interessenunterschiede. Afrikanische Krisenländer sind in hohem Maße von der diplomatischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Unterstützung des Westens abhängig. Ihre Regierungen sehen sich daher gezwungen, auf rhetorischer Ebene eine große Kooperationsbereitschaft gegenüber westlichen Partnern zu signalisieren. Dies sagt aber noch nichts darüber aus, in welchem Maße sie tatsächlich zusammenarbeiten wollen, denn externe Anforderungen stehen häufig in einem Spannungsverhältnis zu innenpolitischen Interessen. Die vorliegende Studie geht der Frage nach, wie die Regierungen außenabhängiger afrikanischer Krisenländer mit westlichen Kooperationserwartungen umgehen. Unter welchen

Bedingungen und mit welchen Strategien gelingt es den Eliten solcher Länder, auf externe Steuerungsversuche so einzuwirken, dass diese sich mit den eigenen Machtinteressen vereinbaren lassen?

Drei Beispiele westlicher Steuerungsversuche werden mit Blick auf typische sicherheitspolitische Risiken und deren Bearbeitung analysiert: Krisen- und Konfliktprävention in Tschad, Sicherheitssektorreform in der DR Kongo und Terrorismusbekämpfung in Uganda und Ostafrika.

Im Fall Kongo bestand das übergeordnete Ziel der Geber nach den Wahlen 2006 darin, eine Sicherheitssektorreform durchzuführen. Präsident Kabila kam dieser Vorgabe jedoch nur so weit entgegen, dass er dem Aufbau ausgewählter Sicherheitsorgane zustimmte, die er zur Bekämpfung innerer Gegner einsetzen konnte. Die Zusammenarbeit blieb so weitgehend auf traditionelle Militärkooperation beschränkt. Dass Reformen von der kongolesischen Führung ansonsten blockiert wurden, nahmen die Geber hin. Angesichts ihres Bemühens, das Land zu stabilisieren, hingen sie stärker von der Kooperationsbereitschaft der Regierung ab als diese umgekehrt von ihnen. Eine Kürzung der Hilfe, so fürchtete man, würde mühsam erreichte Fortschritte gefährden. Kabila war sich bewusst, unter welchem Erfolgsdruck seine Partner standen – er nutzte ihn, um der westlichen Seite die Bedingungen der Zusammenarbeit zu diktieren.

Auch in Tschad wurden die Mechanismen der Instrumentalisierung deutlich. 2003 verordnete die Weltbank dem Land einschneidende Reformen, die Krisenprävention und gute Regierungsführung befördern sollten. Tschads Regierung willigte ein, denn die Auflagen der Weltbank waren eine Bedingung für Investitionen im Ölsektor und damit für künftige Staatseinnahmen. Im Zuge innenpolitischer Krisen machte Präsident Déby die Reformen jedoch rückgängig, obwohl er so das Vorhaben der Weltbank hintertrieb. Dabei nutzte er die Schwäche des tschadischen Staates zu seinem Vorteil. Mit Blick auf den Darfur-Konflikt bediente er westliche Befürchtungen, Sudans islamistisches Regime könnte durch Expansionspolitik einen regionalen Flächenbrand auslösen und Tschad in einen »Failed State« verwandeln. Déby erhielt in der Folge diplomatische und militärische Unterstützung von westlichen Staaten, die zugleich über die Sabotage des Weltbank-Projekts und die zunehmende innenpolitische Repression in Tschad hinwegblickten.

In Uganda hat die Regierung das westliche Ziel der internationalen Terrorismusbekämpfung innenpolitisch instrumentalisiert. Unmittelbar nach 2001 ging

Präsident Museveni erfolgreich dazu über, sich als zentralen Partner der USA beim Einsatz gegen den internationalen Terrorismus in Afrika zu positionieren. Spätestens seit Uganda sich auch in Somalia engagiert, bestimmt der Imperativ der Terrorismusbekämpfung die westliche Wahrnehmung des Landes. Mit seiner Außenpolitik erzielte Museveni den erhofften innenpolitischen Nutzen. Das Regime immunisierte sich gegen westliche Kritik an Korruption und autoritärer Regierungsführung; zudem delegitimierte es innenpolitische Gegner unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung.

Westliche Politik gegenüber afrikanischen Krisenstaaten läuft also Gefahr, von lokalen Regierungseliten instrumentalisiert zu werden. Sie kann ihre Zielsetzungen verfehlen (wie im Kongo und in Tschad) oder unbeabsichtigte Folgen haben, die neue Probleme wie autoritäre Tendenzen und vermehrte Korruption aufwerfen (wie in Uganda). Dass solche Länder politisch und wirtschaftlich von westlichen Gebern abhängig sind, liefert keine hinreichenden Impulse für einen Politikwechsel, wenn lokale Eliten davon ihre Macht bedroht sehen. Allerdings zielt das Handeln dieser Eliten nicht nur auf Schadensbegrenzung. Sie greifen externe Initiativen auf und versuchen, diese nach Maßgabe ihrer eigenen Interessen zu gestalten. Dabei nutzen sie die Zielkonflikte ihrer westlichen Partner konsequent aus, denn sie wissen, dass deren Präferenz im Zweifel bei Stabilität liegt – und nicht bei Anliegen wie Demokratie und Reformen.

Westliche Politik gegenüber afrikanischen Krisen- und Konfliktländern sollte die Interessen lokaler Regierungseliten kritisch hinterfragen. Denn jede Form von politischer Steuerung und Unterstützung birgt das Risiko, unbeabsichtigte oder negative Folgen zu haben. Westliche Staaten sollten stärker als bisher das Instrument der Konditionalität einsetzen, d.h. ihre Hilfe an klare Bedingungen und Ergebnisse knüpfen. Konditionalitäten sind kein Allheilmittel, eignen sich aber eher als ungebundene Hilfen, nichtintendierte Folgen westlicher Politik oder deren Instrumentalisierung zu verhindern. Zudem trägt der Verzicht auf Konditionalitäten zu Reformblockaden bei.

Erfolgreich kann Konditionalität nur dann sein, wenn die westlichen Staaten sich effektiv miteinander abstimmen. Voraussetzung dafür ist, dass die verschiedenen (oftmals divergierenden) Interessen innerhalb der westlichen Gemeinschaft offen benannt werden. Darüber hinaus muss man sich kritisch mit Zielkonflikten auseinandersetzen, die von afrikanischen Regierungseliten schonungslos ausgenutzt werden.

# Einleitung: Die Strategie der Extraversion

Die afrikanischen Krisen- und Konfliktstaaten südlich der Sahara sind während des letzten Jahrzehnts mehr und mehr in den Fokus westlicher Sicherheitspolitik gerückt. Es handelt sich dabei um eine Gruppe von etwa zehn Ländern. Als Risiko für lokale, regionale und internationale Sicherheit wertet die westliche Seite insbesondere den Umstand, dass es in diesen Ländern kein staatliches Gewaltmonopol gibt.<sup>1</sup> Westliche und internationale Akteure versuchen daher seit einigen Jahren verstärkt, in und gegenüber den betreffenden Staaten Maßnahmen durchzuführen, die sicherheitspolitische Gefährdungen minimieren sollen.

Dass westliche Staaten sich um sicherheitspolitische Einflussnahme in Afrika bemühen, ist ein relativ neues Phänomen – im Gegensatz zu den Versuchen, sozioökonomische und politische Probleme (wie Armut, Korruption, Staatsdirigismus, Autoritarismus) auf dem Kontinent zu überwinden. Grundsätzlich sind die einen wie die anderen Bemühungen von einem relativ großen Steuerungsoptimismus geprägt. Westliche Akteure gehen davon aus, wirksame Lösungen in afrikanische Krisenländer exportieren zu können. Dafür sind zwei Annahmen grundlegend. Erstens wird unterstellt, dass lokale Regierungseliten die Ziele der westlichen Akteure teilen. Deshalb seien die angestrebten Problemlösungen – und damit auch kooperatives Verhalten – im beiderseitigen Interesse. Gemäß dieser Logik werden afrikanische Regierungseliten als »Partner« bezeichnet.

Die zweite Annahme stützt sich auf die starke Abhängigkeit afrikanischer Länder von westlicher Hilfe. Viele von ihnen sind hochverschuldet bei westlichen Staaten und westlich dominierten internationalen Organisationen (wie Weltbank, IWF und Pariser Club). Oft erreicht der Anteil der Entwicklungshilfe am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt mehr als 10 Prozent. Entsprechend astronomisch fällt der Umfang der Entwicklungshilfe aus, setzt man sie ins Verhältnis zu den Staatsausgaben. 2005 lag der Anteil im Kongo bei 301 Prozent, in Tschad bei 141 Prozent und in Uganda

bei 91 Prozent.<sup>2</sup> Diese Außenabhängigkeit begründet die Hoffnung westlicher Akteure, vorgesehene Problemlösungen ließen sich notfalls auch gegen lokale Widerstände durchsetzen. Zumindest wird erwartet, man könne das Handeln der afrikanischen Regierungen durch Anreize in die gewünschte Richtung lenken. Die Abhängigkeit schwacher afrikanischer Staaten legt also nahe, westliche Akteure hätten hier a priori hohen Einfluss. Auf den Regierungseliten lastet ein großer Druck, so die Annahme, sich gegenüber diesen Akteuren und ihren Präferenzen kooperativ und konform zu verhalten.

Zahlreiche empirische Untersuchungen haben indes gezeigt, dass die Politik westlicher Staaten in Afrika oftmals zu Ergebnissen führt, die hinter den angestrebten Zielen zurückbleiben, oder unbeabsichtigte Nebenwirkungen hat.<sup>3</sup> Dies deutet darauf hin, dass afrikanische Regierungseliten keineswegs nur passive Empfänger externer Konzepte sind. Abhängigkeit mag ihre Handlungsspielräume reduzieren, beseitigt sie aber nicht völlig. Deutlich wird das dann, wenn die Interessen afrikanischer Eliten und ihrer westlichen Unterstützer divergieren. In solchen Fällen leistet die afrikanische Seite vielfach einen subtilen, aber durchaus effektiven Widerstand gegen die westliche Politik – bis hin zur Instrumentalisierung derselben. Dieser Gefahr ist auch die neuere Sicherheitspolitik des Westens gegenüber afrikanischen Krisen- und Konfliktstaaten ausgesetzt. Sie könnte ebenfalls die erwünschten Resultate verfehlen oder indirekte, unbeabsichtigte Folgen haben.

Obwohl die Handlungsstrategien afrikanischer Regierungseliten im Umgang mit westlichen Zielen (wie Wirtschaftsreformen oder Demokratisierung) relativ

<sup>2</sup> *Developing Aid in Africa*, <<http://media.ft.com/cms/7398f192-6d99-11dFb5c9-00144feabdc0.swf>> (eingesehen am 12.5.2011). Dies bedeutet, dass etwa im Falle Kongs die Gesamtsumme der Entwicklungshilfe die staatlichen Ausgaben um das Dreifache überstieg.

<sup>3</sup> Nicolas van de Walle, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979–1999*, Cambridge 2001; Ian Taylor, »Advice Is Judged by Results, Not by Intentions: Why Gordon Brown Is Wrong about Africa«, in: *International Affairs*, 81 (2005) 2, S. 299–310; Pierre Englebert/Denis M. Tull, »Postconflict Reconstruction in Africa. Flawed Ideas about Failed States«, in: *International Security*, 32 (2008) 4, S. 106–139.

<sup>1</sup> Zu dieser Gruppe zählen derzeit u.a. die Demokratische Republik Kongo, Burundi, Sudan, Uganda, Sierra Leone, Liberia, Guinea, Guinea-Bissau, Tschad, die Zentralafrikanische Republik, Mauretanien und Somalia.



gut dokumentiert sind, wurden die daraus gewonnenen Erkenntnisse bislang kaum in den Bereich der Sicherheitspolitik übertragen. Exemplarisch ist etwa die Debatte darüber, warum beim State-Building nach Bürgerkriegen die externen Akteure ihre ambitionierten Ziele nur selten erreichen. Hier dominieren Argumente zur Politik von VN und westlichen Gebern sowie zu deren Defiziten bei Strategie, Instrumenten, Mittelansatz, Kohärenz etc. Nur unzureichend thematisiert werden dagegen die Interessen der Adressaten, d.h. der afrikanischen Regierungen, und deren Umgang mit westlichen Intentionen.

In den seltenen Fällen, in denen man lokale Faktoren doch berücksichtigt, gilt das Augenmerk strukturellen Problemen. Wenn afrikanische Partner nicht das gewünschte Verhalten an den Tag legen, wird dies darauf zurückgeführt, dass sie die strukturellen Faktoren eben nicht beeinflussen könnten.<sup>4</sup> Eine solche Deutung führt zu fragwürdigen Schlussfolgerungen. Anstatt etwa Korruption als festen Bestandteil lokaler Herrschaft zu begreifen, tendiert man aus westlicher Sicht dazu, ihre Ursachen auf institutionelle Gegebenheiten zu reduzieren, etwa Defizite bei rechtsstaatlichen und bürokratischen Strukturen. Ähnlich wird der unzureichende Schutz der Zivilbevölkerung in Post-Konflikt-Ländern begründet: Den dortigen Regierungen fehle es an effektiven Armee- und Polizei-Einheiten; daher seien sie außerstande, für Sicherheit zu sorgen.<sup>5</sup> Doch diese Erklärungsversuche überzeugen nicht. Sie hinterfragen Ursachen und Wirkungen ebenso wenig wie die Interessen, Strategien und Gestaltungsspielräume der afrikanischen Partner.

Ein Perspektivenwechsel erscheint notwendig, denn tatsächlich wird der Umgang afrikanischer Regierungseliten mit westlichen Konzepten in hohem Maße von innenpolitischen Rahmenbedingungen und Interessenlagen bestimmt.<sup>6</sup> Krisen- und Konfliktländer werden in der Regel von autoritären bzw. pseudo-demokratischen Regimen regiert. Deren Legitimität ist prekär, weshalb sie stets um ihr Überleben fürchten. Latente Krisen, Unruhen und gewaltsame Konflikte bestimm-

men ihre Situation. Dieser innenpolitische Kontext hat Einfluss auf ihr außenpolitisches Verhalten.<sup>7</sup>

Das Konzept der Extraversion setzt bei der Frage an, wie afrikanische Akteure generell ihre Außenpolitik gestalten und wie sie im Besonderen mit ihrer strukturellen Abhängigkeit gegenüber westlichen Staaten umgehen. Die dazugehörige These lautet, dass Außenabhängigkeit von afrikanischen Eliten bis zu einem gewissen Grad politisch gewollt ist.<sup>8</sup> Sie tendieren dazu, ihre innenpolitischen Schwächen – also den Mangel an Autorität, Legitimität oder Ressourcen – zu kompensieren, indem sie sich nach außen hin gezielt an den westlichen Akteuren des internationalen Systems orientieren. Abhängigkeit und Außenorientierung generieren externe Ressourcen, welche die westlichen Staaten einsetzen, um in den afrikanischen Ländern Probleme zu lösen. Darunter fallen Entwicklungshilfe, Kredite, Investitionen, diplomatische Unterstützung oder sicherheitspolitische Kooperation. Kern der Extraversion-Strategie ist das Bemühen afrikanischer Regierungseliten, auf diese Ressourcen zuzugreifen und damit aus ihrer Außenabhängigkeit Kapital zu schlagen. Im Erfolgsfall werden Ressourcen zu Renten, d.h. unverdienten Einkommen.

Ohne Außenabhängigkeit und externe Mittelzuflüsse wäre es notwendig, lokale Ressourcen zu mobilisieren. Die Präferenz der afrikanischen Eliten für Abhängigkeit basiert auf der Prämisse, dass die Extraktion eigener Ressourcen – etwa durch Steuererhebung – politische Kosten verursachen würde. Dadurch wiederum könnten gesellschaftliche Forderungen nach größerer Rechenschaftspflicht der Regierung Auftrieb erhalten.<sup>9</sup> Außenabhängigkeit und die Strategie der Extraversion entheben Regierungen dieser Gefahr und stärken damit ihre Autonomie gegenüber innenpolitischen Akteuren. Eine solche Handlungslogik hat zur Folge, dass die staatlichen Kapazitäten außenabhängiger Länder unterentwickelt bleiben, da sie bei der Ressourcenextraktion – einem zentralen Aspekt von Staatsbildung –

<sup>4</sup> Nicolas van de Walle, *Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries*, Washington, D.C., 2005, S. 72f.

<sup>5</sup> Vgl. Department for International Development (DfID), *Democratic Republic of Congo, Country Plan (2008–2010)*, London, Mai 2008, S. 15.

<sup>6</sup> Vgl. Steven R. David, »Explaining Third World Alignment«, in: *World Politics*, 43 (1991) 2, S. 233–256; Robert D. Putnam, »Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games«, in: *International Organization*, 42 (1988) 3, S. 427–460.

<sup>7</sup> David, »Explaining Third World Alignment« [wie Fn. 6].

<sup>8</sup> Jean-François Bayart, »Africa in the World: A History of Extraversion«, in: *African Affairs*, 99 (2000) 395, S. 217–267; Cédric Jourde, »The International Relations of Small Neo-authoritarian States: Islamism, Warlordism, and the Framing of Stability«, in: *International Studies Quarterly*, 51 (2007), S. 481–503.

<sup>9</sup> European University Institute, *Overcoming Fragility in Africa: Forging a New European Approach. European Report on Development 2009*, San Domenico di Fiesole 2009, S. 52.

keine Rolle spielen bzw. von Eliten bewusst umgangen werden. Dies perpetuiert die Schwäche staatlicher Institutionen im Interesse der Machtelite. Deren Bedarf an Legitimität ist gering, weil sie die benötigten Finanzmittel nicht aus lokalen Quellen, sondern über externe Renten beziehen.<sup>10</sup>

Dabei müssen die Zuflüsse von außen nicht gewaltig sein. Sie erlangen schon deshalb eine relativ große Bedeutung, weil Ressourcen in afrikanischen Staaten so knapp sind. Zudem ist die externe Hilfe nicht nur wirtschaftlicher oder finanzieller Natur.<sup>11</sup> Auch diplomatische oder sicherheitspolitische Unterstützung kann eine wichtige Ressource sein. In der Regel wird diese Art der Förderung aber von entwicklungspolitischen oder finanziellen Maßnahmen begleitet.

Exemplarisch für die Strategie der Extraversion war der Umgang mit Wirtschaftsreformen, die afrikanische Regierungen in den 1980er Jahren auf Druck der internationalen Finanzinstitutionen durchführen mussten. In zahlreichen Ländern schlugen Regierungen politisches und wirtschaftliches Kapital aus diesen verordneten Reformen, etwa im Zuge der »Privatisierung« von Staatsunternehmen, die häufig unter Marktpreis an verbündete politische Eliten verkauft wurden. Auf diese Weise gelang es vielen Regierungen, ihre Klientelnetze zu erhalten und die eigene Macht zu sichern.

Ähnlich war das Vorgehen, wenn von westlicher Seite nach Demokratisierung verlangt wurde. Selbst alteingesessene Autokraten gaben in den 1990er Jahren dem Druck der Geber nach und führten Mehrparteien-Wahlen durch. Gleichwohl blieb die autoritäre Substanz der Regime in vielen Fällen erhalten. Oppositionellen gelang es nur selten, Wahlen für sich zu entscheiden, weil diese systematisch gefälscht wurden und die Regierungen staatliche Ressourcen illegal für eigene Kampagnen nutzten.<sup>12</sup> Afrikanischen Regimen ist es so immer wieder gelungen, das Dilemma

von Reformdruck und Herrschaftssicherung zu lösen. Sie hielten sich trotz extern geforderter Reformen an der Macht und empfingen zugleich Dividenden der westlichen Geber für konformes Verhalten.

Afrikanische Machteliten setzen die Strategie der Extraversion keineswegs nur defensiv oder reaktiv ein. Um Förderung zu erlangen, greifen Regierungen oftmals Postulate aus aktuellen Diskursen der Geber auf – derzeit etwa wirtschaftliche Transparenz, Geschlechtergleichheit, Umwelt- und Ressourcenschutz oder Menschenrechte. Dies bedeutet *nicht*, dass jeder Versuch westlicher Steuerung und Unterstützung zwangsläufig Gefahr läuft, instrumentalisiert zu werden. Die Annahme dieser Studie lautet jedoch, dass das sicherheitspolitische Engagement westlicher Staaten in afrikanischen Krisen- und Konfliktländern dafür in hohem Maße anfällig ist. Der Handlungsdruck, unter dem westliche Akteure angesichts von Problemen wie Staatszerfall oder Terrorismus stehen, kann für lokale Eliten eine Chance darstellen.

Die Fallbeispiele dieser Studie erfüllen drei wesentliche Kriterien. Erstens handelt es sich um Länder mit sicherheitspolitischen Problemen und schwachen staatlichen Strukturen, abzulesen etwa am fehlenden Gewaltmonopol des Staates. Zweitens sind ihre Regierungen in hohem Maße abhängig von der Unterstützung westlicher Staaten, deren Einfluss daher a priori als hoch einzustufen ist. Drittens decken die Fallstudien thematisch das Spektrum der wichtigsten sicherheitspolitischen Herausforderungen und derzeit eingesetzten Maßnahmen ab: Stabilisierung latently gefährdeter Krisenstaaten durch Good-Governance-Förderung und Konfliktprävention (Tschad), State-Building und Reform des Sicherheitssektors in Post-Konflikt-Ländern (DR Kongo) sowie Terrorismusbekämpfung (Uganda).

**10** Todd Moss/Gunilla Pettersson/Nicolas van de Walle, »An Aid Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa«, Washington, D.C.: Center for Global Development, Januar 2006 (Working Paper Nr. 74), S. 14f.

**11** Michael Barnett/Christoph Zürcher, »The Peacebuilder's Contract: How External Statebuilding Reinforces Weak Statehood«, in: Roland Paris/Timothy D. Sisk (Hg.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, New York 2010, S. 32.

**12** Im Zeitraum von 1990 bis 2005 geschah dies lediglich in 14 von 100 Fällen. Vgl. Daniel N. Posner/Daniel J. Young, »The Institutionalization of Political Power in Africa«, in: *Journal of Democracy*, 18 (2007) 3, S. 131.

## Tschad: Krisenprävention und Öl-Projekt

Die tschadische Fassadendemokratie wird von Präsident Idriss Déby gelenkt. Er gelangte 1990 durch einen Putsch an die Macht; seither sichert er seine Herrschaft durch Repression und Patronagepolitik. Zugute kommen ihm dabei die Einnahmen aus der Erdölproduktion, die ab 2004 reichlich flossen und Tschad zu einem Rentierstaat machten. Die Grundlage für diese Entwicklung schuf ein umfangreiches Pipeline-Projekt. In Kooperation mit Weltbank und Europäischer Investitionsbank (EIB) hatte ein Konsortium aus Erdölkonzernen 7 Milliarden US-Dollar in das Vorhaben investiert.<sup>13</sup> Dank der Weltbank-Beteiligung wurde das Projekt zum weltweit wohl ehrgeizigsten Versuch internationaler Geber, mit Hilfe von tiefen Eingriffen in die Souveränität eines Staates politische und wirtschaftliche Konzepte durchzusetzen. Dabei verfolgte die Weltbank das Ziel, Tschad vor den Folgen des sogenannten Ressourcenfluchs zu bewahren, d.h. die Anfälligkeit des ressourcenreichen Staates für Korruption, Diktatur und gewaltsame Konflikte zu verringern. Heute jedoch ist unumstritten, dass das Bemühen gescheitert ist, Krisenprävention und gute Regierungsführung in dem Land zu fördern.

Die Weltbank trat als politischer Garant des Projekts auf. Sie folgte damit einer Bitte der Erdölkonzerne, die sich davon eine Minimierung der Investitionsrisiken in dem instabilen Land versprochen. Mit der tschadischen Regierung handelte die Weltbank komplizierte Kontrollmechanismen aus, um sicherzustellen, dass die Gewinne nicht durch politische Eliten privatisiert, sondern zur Bekämpfung von Armut eingesetzt würden.<sup>14</sup> Gemäß einem Abkommen zwischen Weltbank und Regierung sollten die direkten Öl-

einnahmen (rund 50 Prozent der Gesamteinnahmen) auf ein Londoner Treuhandkonto überwiesen werden.<sup>15</sup> Für die Verteilung dieser Einnahmen legte man einen Schlüssel fest. 10 Prozent davon waren für einen Generationenfonds bestimmt. Von den restlichen 90 Prozent sollten nur 15 Prozent direkt in die tschadische Staatskasse fließen, während 5 Prozent für die lokale Entwicklung der Förderregion vorgesehen waren. Der Rest sollte zugunsten der Armutsbekämpfung in fünf Schwerpunktsektoren (Bildung, Gesundheit etc.) eingesetzt werden.

Durch Gesetzesbeschluss stimmte das von Präsident Déby kontrollierte Parlament diesen Vereinbarungen zu, die einen tiefen Eingriff in Tschads Souveränität bedeuteten. Die Regierung verzichtete auf den direkten Zugriff auf mindestens 40 Prozent der Ölrnten. Sie hatte jedoch keine andere Wahl; sie musste sich den Wünschen der Weltbank beugen, da von deren Beteiligung die Investitionen der Erdölkonzerne – und damit die Aufnahme der Ölproduktion – abhängig waren. Die Weltbank pries das Abkommen als wegweisendes Modell, um den negativen Effekten des Ölreichtums vorzubeugen.<sup>16</sup>

Im Juli 2004 gingen der tschadischen Staatskasse die ersten Öleinnahmen zu. Kaum ein Jahr später begann die Regierung, die von der Weltbank durchgesetzten Kontroll- und Verteilungsmechanismen Schritt für Schritt zu revidieren. Ende 2005 löste das tschadische Parlament den Generationenfonds auf; die Einlagen von rund 36 Millionen Dollar strich die Regierung ein. Der Anteil direkter Einkünfte aus der Ölproduktion, die unmittelbar dem Regierungsetat zufließen sollten, wurde von 15 auf 30 Prozent erhöht. Zugleich weichte man die strengen Kriterien zur Verwendung der Mittel auf. Diese waren ursprünglich in erster Linie zur Armutsbekämpfung gedacht. Fortan jedoch sollten durch die Öleinnahmen auch Verteidigungsausgaben finanziert werden.

Die Weltbank reagierte auf den Bruch des Abkommens, indem sie ihre Kredite für Tschad aussetzte und

<sup>13</sup> Das Projekt war damals die größte private Investition in Subsahara-Afrika. Im Jahr 2000 billigte das Weltbank-Direktorium die Unterstützung des Vorhabens durch technische Beratung und ein Darlehen an Tschad und Kamerun in Höhe von insgesamt 193 Millionen Dollar. Weitere 300 Millionen Dollar mobilisierte die Weltbank über Darlehen kommerzieller Banken. Die Europäische Investitionsbank förderte das Projekt mit einem Darlehen von 141 Millionen Euro.

<sup>14</sup> Scott Pegg, »Can Policy Intervention Beat the Resource Curse? Evidence from the Chad-Cameroon Pipeline Project«, in: *African Affairs*, 105 (2005) 418, S. 1–25; Ricardo Soares de Oliveira, *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*, London 2009, S. 278ff.

<sup>15</sup> Ausgenommen von dem Weltbank-Modell waren indirekte Einnahmen durch Steuern.

<sup>16</sup> World Bank, »World Bank Group Approves Support for Chad-Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project«, Pressemitteilung, Washington, D.C., 6.6.2000.

das Treuhandkonto einfro. <sup>17</sup> Im Gegenzug drohte die tschadische Regierung, ihre Ölexporte zu stoppen und die etwa 200 000 Flüchtlinge aus Darfur im Osten des Landes abzuschieben, sollte sie keinen Zugriff auf das Konto erhalten. Im Juli 2006 akzeptierte die Weltbank, dass Tschad das Abkommen unilateral modifizierte. Weltbank-Kredite wie Öleinnahmen flossen erneut – offenbar auf Druck der USA, die sich sowohl um den internationalen Ölpreis als auch um die Stabilität des Déby-Regimes sorgten.

Anschließend nahm sich Déby zwei Partner des Ölkonsortiums vor, die Konzerne Chevron und Petronas. Wegen angeblicher Steuerhinterziehung drohte er, sie des Landes zu verweisen. Der Konflikt wurde beigelegt, nachdem die Unternehmen 289 Millionen Dollar an die Regierung überwiesen hatten. Eine wichtige Rolle spielte hier der wachsende Einfluss Chinas. Im August 2006 nahm Tschad diplomatische Beziehungen zur Volksrepublik auf. Déby gab damit zu verstehen, dass chinesische Ölförderung – die schon zuvor in Tschad tätig geworden waren – als alternative Partner bereitstünden. <sup>18</sup>

Als die Weltbank das Scheitern des Modellversuchs nicht länger ignorieren konnte, wurde das Projekt im September 2008 schließlich beendet. <sup>19</sup> Heute ist die politische Lage in Tschad schlechter als vor zehn Jahren. <sup>20</sup> Die Weltbank hat ihr Ziel klar verfehlt, den Folgen des Ressourcenfluchs vorzubeugen. Militärische Aufstände, politische Krisen, schlechte Regierungsführung und ein anhaltend hohes Maß an Korruption bestimmen die Situation des Landes. <sup>21</sup> Auch die wirtschaftliche Lage hat sich nicht verbessert – trotz der rund 4,3 Milliarden Dollar an Öleinnahmen, die Tschad zwischen 2003 und 2008 verbuchen konnte.

Dieser Fehlschlag hatte zwei Ursachen. Zum einen war die tschadische Regierung offensichtlich nicht bereit, die Abmachungen für das Projekt einzuhalten. Zum anderen überschätzte die Weltbank ihre Möglich-

keiten, auch nach Start der Ölproduktion noch Einfluss auf das Land auszuüben. <sup>22</sup> Davor hatte sich Déby in einer Position extremer Außenabhängigkeit befunden. Noch 2003 beliefen sich die jährlichen Gesamteinnahmen des Staates auf gerade einmal 200 Millionen Dollar. <sup>23</sup> Der Anteil von Krediten oder Beihilfen bi- und multilateraler Geber an den Staatseinnahmen lag 2004 bei 56 Prozent. <sup>24</sup> Angesichts dieser Lage hatte Déby die von der Weltbank erwünschten Eingriffe in Tschads Souveränität hinzunehmen, damit die Ölförderung beginnen konnte. Doch als die Investitionen der Konzerne erst einmal im Boden »versenkt« waren und die Ölproduktion anlief, besaß die Weltbank keinen Hebel mehr, um auf die tschadische Regierung einzuwirken. Ausgehend von einer Position akuter wirtschaftlicher und politischer Abhängigkeit hatte Déby seine Handlungsspielräume also sukzessive erweitert, bis er den externen Partnern – Weltbank und Ölfirmen – schließlich seinerseits die Bedingungen diktierte.

Tschads Präsident war sich dabei bewusst, dass es der Weltbank an Einflussmöglichkeiten mangelte. Aus dem Projekt auszusteigen war für diese zunächst keine Option, hätte sie damit doch eingestanden, dass ein eben noch als visionär gepriesenes Modell gescheitert war. <sup>25</sup> Effektive Sanktionsmöglichkeiten fehlten der Weltbank ebenso, denn sie musste Tschads staatliche Souveränität respektieren, die von Déby als weitere Trumpfkarte gespielt wurde. Hatte er zu Beginn des Projekts noch betont, seine Regierung sei die Projektvereinbarungen »ohne externen Druck« eingegangen, so warf er der Weltbank später neokolonialistisches Verhalten vor. <sup>26</sup> Den Zugriff auf die Erlöse der Ölproduktion rechtfertigte das Regime denn auch als Verteidigung der nationalen Souveränität. <sup>27</sup>

Beim Streit mit der Weltbank kam Déby auch der Konflikt zugute, der die Region Darfur im Osten des Nachbarstaats Sudan erschütterte. Durch die regiona-

17 Scott Pegg, »Chronicle of a Death Foretold: The Collapse of the Chad-Cameroon Pipeline Project«, in: *African Affairs*, 108 (2009) 431, S. 313f.

18 International Crisis Group (ICG), *Chad: Escaping from the Oil Trap*, Brüssel 2009, S. 14.

19 »World Bank Pulls Plug on Chad Oil Pipeline Agreement«, *Reuters*, 9.9.2008.

20 ICG, *Chad: Escaping from the Oil Trap* [wie Fn. 18].

21 Im Failed-States-Index rangiert Tschad schon seit Jahren auf den vorderen Plätzen. 2010 lag das Land – nur noch hinter dem staatenlosen Somalia – auf Platz zwei. *Foreign Policy* (Hg.), *Failed State Index 2010*, <[www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/2010\\_failed\\_states\\_index\\_interactive\\_map\\_and\\_rankings](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/2010_failed_states_index_interactive_map_and_rankings)> (eingesehen am 12.5.2011).

22 Soares de Oliveira, *Oil and Politics in the Gulf of Guinea* [wie Fn. 14], S. 279.

23 Economist Intelligence Unit (EIU), *Chad Country Report*, London, Februar 2003, S. 48.

24 Ian Gary/Nikki Reisch, *Chad's Oil: Miracle or Mirage? Following the Money in Africa's Newest Petro-State*, Baltimore: Catholic Relief Service and Bank Information Center, 2005, S. 79.

25 John A. Gould/Matthew S. Winters, »An Obsolescing Bargain in Chad: Explaining Shifts in Leverage between the Government and the World Bank«, in: *Annual Meeting of the International Studies Association*, Chicago, 2.3.2007, S. 28.

26 Ebd., S. 31.

27 »Chad: Oil Upheaval Unlikely to Impact Development in Short-term«, *IRIN News*, 29.8.2006.

len und internationalen Folgen der Darfur-Krise wurde Tschads staatliche Fragilität paradoxerweise zu einem außenpolitischen Vorteil für das Regime. Débys Strategie bestand darin, gegenüber Frankreich und den USA – den wichtigsten westlichen Akteuren in der Region – Tschads prekäre innenpolitische Lage mit dem Darfur-Konflikt zu verknüpfen. Tschadische Rebellen, die gegen sein Regime kämpften, stellte er als Söldner im Dienst der sudanesischen Regierung dar.<sup>28</sup> Er warnte davor, dass Tschad durch das islamistische und »völkermörderische« Regime in Khartum weiter destabilisiert werden könnte. Sein eigenes Regime suchte er dabei als pro-westliche Bastion gegen die Islamisierung und Arabisierung der Region erscheinen zu lassen.<sup>29</sup>

Diese Strategie erwies sich als äußerst erfolgreich. Paris wie Washington waren überzeugt, dass sich ihre Interessen in der Region mit einem stabilen Tschad am ehesten verteidigen ließen. Zu ihren Anliegen gehörten die Eindämmung des Darfur-Konflikts, eine Schwächung des sudanesischen Einflusses, die Terrorismusbekämpfung im Sahel und der Schutz der tschadischen Ölproduktion. In Präsident Déby sahen USA und Frankreich den geeigneten Alliierten, um die Stabilität Tschads zu gewährleisten oder zumindest eine »Somalisierung« des Landes zu verhindern.<sup>30</sup> Der Darfur-Konflikt und Sudans Unterstützung für tschadische Rebellen ließen den strategischen Marktwert Débys also deutlich steigen. Westliche Länder waren im Kontext der Darfur-Krise und ihrer regionalen Auswirkungen auf seine Kooperation angewiesen: »Die Welt kann es sich nicht leisten, dass aus Tschad ein gescheiterter Staat wird, und Präsident Idriss Déby weiß das.«<sup>31</sup> Nicht zuletzt aus diesem Grund drängte Frankreich im Jahr 2007 auf Entsendung der EU-Militäroperation EUFOR Tschad/ZAR.<sup>32</sup>

Der regionale Krisenkontext und die von Déby vermittelte Darstellung, Tschads innere Probleme seien in erster Linie eine Folge der subversiven Politik Khartums, hatten auch Konsequenzen für die Auseinandersetzung des Präsidenten mit der Weltbank. Auf französischer und amerikanischer Seite setzte sich die Ansicht durch, dass der Sudan-Konflikt nicht nur das Déby-Regime, sondern auch die Ölförderung in Tschad bedrohe. Damit aber gewann die Stabilität des Landes Priorität vor einer ordnungsgemäßen Umsetzung des Förderprojekts.<sup>33</sup> Die Weltbank war gezwungen, darüber hinwegzusehen, dass Déby die getroffenen Vereinbarungen sabotierte.

Aus Sicht von Tschads Führung war der unbeschränkte Zugriff auf die Öleinnahmen überlebenswichtig. Angesichts ständiger Rebellionen, die von Sudan unterstützt wurden, schien Débys Sturz bloß eine Frage der Zeit zu sein. Seit 2004 entkam das Regime mehrfach nur knapp Putschversuchen und Rebellenoffensiven – zuletzt im Februar 2008, als französische Truppen verhinderten, dass Aufständische die Hauptstadt Ndjamena eroberten.<sup>34</sup> Vor diesem Hintergrund nutzte Déby die Ölgewinne, um gewaltige Summen in den Sicherheitsapparat zu investieren. Allein im Februar 2006 erwarb das Regime Waffen im Wert von 60 Millionen Dollar.<sup>35</sup> Mit einer Steigerungsrate von 663 Prozent war Tschad das Land, dessen Verteidigungsausgaben zwischen 2000 und 2009 weltweit am stärksten angewachsen sind.<sup>36</sup>

Darüber hinaus verwendete das Regime die Erlöse aus dem Ölgeschäft zur Finanzierung von Patronage- und Klientelpolitik. Bis 2007 hatte Tschad 70 Prozent seiner Öleinnahmen wieder ausgegeben, mehr als jeder andere Ölproduzent in der Region (mit Ausnahme Sudans).<sup>37</sup> Dabei konnte das Regime seine Machtbasis festigen, indem es Gegner in die Regierung kooptierte, vermeintliche »Oppositionsparteien« gründete und korruptionsträchtige Infrastruktur-Maßnahmen realisierte. Nicht zuletzt reagierte Déby auf die wiederkehrenden Rebellionen, indem er mit staatlicher

28 »Chad's Rebels Say Govt Using Mercenaries, Deny Sudan Support«, *IRIN News*, 16.4.2006; »Chad: Fighting on Two Fronts in Chaotic East«, *IRIN News*, 30.10.2006.

29 Chrysantus Ayangafac, *Resolving the Chadian Political Epilepsy: An Assessment of Intervention Efforts*, Pretoria: Institute for Security Studies (ISS), 1.6.2009 (Situation Report), S. 7.

30 So ein französischer Diplomat, zitiert in: ebd., S. 4. Vgl. auch »Déby Supreme, for Now«, in: *Africa Confidential*, 22.9.2006; »Déby Hangs On«, in: *Africa Confidential*, 28.4.2006.

31 So ein westlicher Diplomat, zitiert in: Gould/Winters, »An Obsolescing Bargain in Chad« [wie Fn. 25], S. 32.

32 Denis M. Tull, *Tschad-Krise und die Operation EUFOR Tschad/ZAR*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008 (SWP-Aktuell 15/2008); »French Defence Minister Delivers Message of Support to Chadian President«, *Associated Press*, 6.2.2008.

33 Gary/Reisch, *Chad's Oil: Miracle or Mirage?* [wie Fn. 24], S. 85.

34 »Déby – Caught between Paris and Khartoum«, in: *Africa Confidential*, 15.2.2008.

35 »Déby Supreme, for Now« [wie Fn. 30].

36 »Top 10 Military Spending Nations: Oil Countries Post Biggest Jumps this Decade«, in: *The Christian Science Monitor*, 3.6.2010. Vgl. auch Pieter D. Wezeman, *Arms Flows to the Conflict in Chad*, Solna: SIPRI, 2009 (SIPRI Background Paper), <<http://books.sipri.org/files/misc/SIPRIBP0908.pdf>> (eingesehen am 12.5.2011).

37 International Monetary Fund, *Chad: Selected Issues*, Washington, D.C., 2007 (IMF Country Report Nr. 09/67), S. 7.

Repression gegen innenpolitische Gegner vorging – Tschads ohnehin brüchiges Demokratie-Experiment wurde faktisch beendet.<sup>38</sup>

Bemerkenswerter als die Sabotage des Weltbank-Projekts selbst ist die Strategie, mit der Déby die staatliche Schwäche und Krisenanfälligkeit Tschads zu einer politischen Ressource machte. Gezielt verstärkte er die Sorge des Westens, das Land könnte destabilisiert werden. Dass Rebellen den Präsidenten zu stürzen drohten, wurde von westlichen Gebern als größere Gefahr für das Ölprojekt und die Entwicklung des Landes betrachtet als die subversive Politik, mit der Déby die Vorgaben der Weltbank aushebelte. Als Glücksfall erwies sich für ihn die geopolitische Großwetterlage in der Region, vor allem der Konflikt im benachbarten Darfur. Gegenüber seinen westlichen Partnern argumentierte Déby erfolgreich, das islamistische Regime in Khartum sei für Tschads instabile Lage verantwortlich.

Dass es ihm so gelang, Außenabhängigkeit und sicherheitspolitische Anfälligkeit in eine Ressource zu verwandeln, machte sich für sein Regime auf dreierlei Weise bezahlt. Erstens erhielt es in der Folge direkte diplomatische und militärische Unterstützung, vor allem durch Frankreich und die USA. Indirekte Hilfe kam von der EU, die 2008 die Militäroperation EUFOR Tschad/ZAR in das Land entsandte. Zweitens blickten die Geber über die Sabotage des Weltbank-Projekts hinweg. Drittens schließlich ließ man Déby freie Hand bei der Zentralisierung seiner Macht. Es hat ihn nicht das Wohlwollen der westlichen Förderer gekostet, dass Korruption und politische Repression in Tschad zunahmen. Seit 2006 ist die bilaterale Hilfe kräftig gestiegen, insbesondere jene der USA.<sup>39</sup> Nur die Weltbank hatte zu Beginn des Pipeline-Projekts auf korrigierende Maßnahmen und sogar Sanktionen gesetzt. Doch weil sie den absehbaren Image-Schaden in Grenzen halten wollte, überwog bei ihr letztlich das Bemühen, den Modellversuch um jeden Preis fortzuführen – auch als längst feststand, dass er gescheitert war.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Ayangafac, *Resolving the Chadian Political Epilepsy* [wie Fn. 29].

<sup>39</sup> Die Entwicklungszusammenarbeit der USA mit Tschad hatte 2009 ein Gesamtvolumen von 221 Millionen Dollar; 2003 waren es noch 8 Millionen Dollar gewesen. Vgl. *US Overseas Loans and Grants*, <<http://gbk.eads.usaidallnet.gov/data/>> (eingesehen am 12.5.2011).

<sup>40</sup> Ungeachtet des Misserfolgs der Weltbank erklärte der IWF seine Bereitschaft, Tschad zu helfen. Vgl. EIU, *Chad Country Report* [wie Fn. 23], S. 16f.

## DR Kongo: State-Building und Sicherheitssektorreform

Die internationale Gemeinschaft hat in den vergangenen zehn Jahren gewaltige politische, finanzielle und militärische Ressourcen investiert, um den seit 1998 anhaltenden Konflikt im Kongo zu beenden. Nach konservativen Schätzungen flossen zwischen 2002 und 2009 rund 14 Milliarden Dollar an Geberhilfe in das Land.<sup>41</sup> Hinzu kommen das jährliche Budget der VN-Mission MONUC (seit 2010 MONUSCO) von über einer Milliarde Dollar und die Zuwendungen der internationalen Finanzinstitutionen. Weite Teile Kongos sind heute zwar befriedet, doch vor allem im Norden und Osten des Landes dauert die Gewalt an. Ende 2010 galten hier noch immer 1,7 Millionen Menschen als Binnenvertriebene. Dies zeigt, dass die internationale Gemeinschaft ihr wichtigstes Ziel bislang verfehlt hat – effektive staatliche Institutionen aufzubauen, mit denen sich eine tragfähige Friedensordnung gewährleisten lässt. Daran haben auch die »Post-Konflikt«-Wahlen von 2006 nichts geändert. Die demokratisch gewählte Regierung von Präsident Joseph Kabila hat sich nicht wie erhofft als Partner erwiesen, mit dem die internationale Gemeinschaft den Wiederaufbau des Landes vorantreiben kann.

Auf den ersten Blick mag es überraschen, dass westliche Geber hier nur geringen Einfluss haben, denn Kongos Regierung ist in jeder Hinsicht von internationaler Unterstützung abhängig. Nach wie vor wird die fragile Stabilität des Landes von 20 000 Blauhelmen gesichert, die die mangelnde Effektivität der Regierungstruppen kompensieren müssen. Auch wirtschaftlich hängt Kongo am Tropf externer Hilfe. Knapp ein Drittel der staatlichen Ausgaben wird von Gebern finanziert. Ende 2009 belief sich die Auslandsverschuldung des Landes auf 13,5 Milliarden Dollar.<sup>42</sup> Gleichwohl hat sich die Annahme als Trugschluss erwiesen, Kongos sicherheits-, finanz- und entwicklungspolitische Außenabhängigkeit könnte den Gebern als Hebel dienen, um als notwendig erachtete Reformen notfalls auch gegen den Widerstand der Regierung durchzusetzen. Besonders deutlich wird dies bei der Reform

des Sicherheitssektors (SSR), d.h. der Entwicklung von Armee, Polizei und Justiz.

Nach den Wahlen von 2006 wurden Aufbau und Umgestaltung des Sicherheitssektors von den Gebern zur Priorität ihrer Stabilisierungsbemühungen erklärt. Auch die Kabila-Regierung bekannte sich wiederholt zu diesen Zielen.<sup>43</sup> Dennoch fällt die Bilanz bislang vernichtend aus. Uneins sind sich Beobachter lediglich in der Frage, ob die SSR gescheitert sei oder aber eine solche Reform gar nie stattgefunden habe.<sup>44</sup> Dies ist erstaunlich, denn zahlreiche Geber (VN-Mission, Großbritannien, EU, USA, China, Angola, Belgien, Niederlande, Frankreich, Südafrika etc.) führen seit Jahren kostenintensive Projekte durch, um Fortschritte bei Armee, Polizei und Justiz zu erreichen.<sup>45</sup>

Zweifellos hat das negative Resultat vielfältige Ursachen. Ein effektiver Sicherheitsapparat nach westlichem Verständnis hat im Kongo noch nie existiert, so dass institutionelle Grundlagen für seine »Reform« kaum vorhanden sind. Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Regierung des Landes – als zentraler Partner und Adressat von SSR – nur wenig Bereitschaft zeigte, das Vorhaben zu unterstützen. Bis heute bleibt der Aufbau von Armee und Polizei in erster Linie ein Anliegen der Geber. Die kongolesische Eigenverantwortung (ownership) für den Prozess reicht nur so weit, dass die Regierung zwar die Durchführung zahlreicher SSR-Projekte zulässt, diese aber weder politisch noch finanziell mitträgt.

Dasselbe gilt für den Justizsektor, die dritte Säule von SSR. Die von der Regierung ausgegebene Parole der »Null-Toleranz« gegenüber Korruption und der

<sup>41</sup> Cristina Barrios, *Assessing Democracy Assistance: Democratic Republic of the Congo*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 2010, S. 3.

<sup>42</sup> EIU, *DR Congo Country Report*, London, März 2010, S. 6.

<sup>43</sup> »Discours de Joseph Kabila sur l'Etat de la nation, le 8 décembre 2010«, *Radio Okapi*, 8.12.2010; »Muzito présente le Programme de stabilisation des zones sortant de conflits armés«, in: *Le Potentiel* (Kinshasa); »An Interview with Joseph Kabila«, in: *New York Times*, 4.4.2009.

<sup>44</sup> Hans Hoebeke/Henri Boshoff/Koen Vlassenroot, »Monsieur le Président vous n'avez pas d'armée. Evaluation de la réforme du secteur de sécurité et son impact sur les provinces du Kivu«, in: Theodore Trefon (Hg.), *Réforme au Congo (RDC). Attentes et désillusions*, Paris 2010, S. 136.

<sup>45</sup> Allein das vom britischen Entwicklungshilfeministerium (DFID) durchgeführte SSR-Projekt kostet 131 Millionen Dollar. Vgl. »A Multinational Road to Army Reform«, in: *Africa Confidential*, 24.7.2009.

endemischen sexuellen Gewalt durch das Militär ist eine Worthölse geblieben. 2009 wurden landesweit nur 24 Personen wegen Vergewaltigung verurteilt.<sup>46</sup> Aussagekräftig ist der Haushaltsentwurf der Regierung für das Jahr 2011.<sup>47</sup> Die Judikative soll demnach ein Budget von lediglich 7 Millionen Dollar erhalten. Das entspricht 0,1 Prozent des gesamten Staatshaushalts. Für die Anti-Korruptions-Abteilung im Justizministerium sind nicht mehr als 141 621 Dollar vorgesehen. Daraus muss man folgern, dass die Regierung entweder kein Interesse an SSR hat oder ihre Vorstellungen deutlich von den Konzeptionen der Geber abweichen.

Tatsache ist, dass Kabila den Gebern die Kooperation verweigert hat. Dies zeigte sich am Widerstand seiner Regierung gegen den Wunsch der Geber, ein abgestimmtes, multilaterales SSR-Programm zu entwickeln. Nach seiner Wahl wies Kabila eine mögliche Geberkoordinierung in scharfer Form als Angriff auf Kongos staatliche Souveränität zurück. Stattdessen akzeptierte er ausschließlich bilaterale SSR-Projekte. Dies hat zur Duplizierung von SSR-Maßnahmen durch die Geber beigetragen und die externen Ressourcenzuflüsse für die Regierung maximiert. Fehlende Koordinierung bedeutet aber auch, dass den Gebern die Hebel fehlen, um SSR-relevante Entscheidungen zu beeinflussen.

Verhandlungen über SSR machte die Regierung zu Geberkonferenzen, bei denen externe Partner mit astronomischen Forderungen konfrontiert wurden. Allein im Zeitraum 2009–2011 sollten 3 Milliarden Dollar für die Armee fließen.<sup>48</sup> Eine Strategie zur Umsetzung der Reformen legte die Kabila-Führung dagegen nicht vor.<sup>49</sup> Im Lauf der Jahre haben sich die Hinweise verdichtet, dass die Regierung SSR systematisch blockiert, auch mit Hilfe obskurer Entscheidungsprozesse innerhalb des eigenen Apparats. So saßen die Geber der Illusion auf, die Armeeführung sei mandatiert, mit ihnen einen strategischen Plan zur Implementierung von SSR auszuhandeln. Als dieser 2008 schließlich vorlag, wurde er von Verteidigungsministerium und Präsidialamt verworfen.

Welchem Kalkül entspringt es, dass die kongolesische Regierung SSR ablehnt? Zunächst einmal hat sie das Ziel, die Einflussnahme internationaler Akteure zurückzudrängen. Dass Kabila den Sicherheitssektor unbeschränkt zu kontrollieren sucht, ist innen- und sicherheitspolitisch begründet. Vor allem der Verteidigungssektor, bestehend aus Armee und Präsidialgarde, stellt eine wesentliche Säule des Patronagesystems dar, auf dem Kabilas Herrschaft basiert. Die Sicherheit des Regimes hängt davon ab, dass es sich die Loyalität politischer Eliten und hoher Armeeoffiziere »erkauft«. Der Zugriff auf staatliche Ressourcen steht im Zentrum dieser Patronagepolitik. Bis heute hat Kongos Führung ihren Verteidigungshaushalt nicht offengelegt. Die spärlichen Ausgaben für den Unterhalt der Armee – ein Soldat erhält monatlich fünf bis acht Dollar – legen allerdings nahe, dass ein großer Teil des Budgets von Regierungseliten veruntreut wird.<sup>50</sup>

Solche Missstände sind Ausdruck einer »endemischen Korruption«,<sup>51</sup> die externe Reformanstrengungen im Keim erstickt, wenn sie die Interessen von Kongos politischen und militärischen Eliten bedrohen. Die illegale Verwendung staatlicher Ressourcen ist keine vorübergehende Pathologie, sondern integraler Bestandteil des politischen Systems. Wie groß die Dimensionen sind, lässt sich naturgemäß schwer erfassen, aber allein innerhalb des Ölsektors galten 2007 knapp 15 Prozent der Einnahmen als »vermisst«.<sup>52</sup>

Korruption ist allerdings nur einer von mehreren Faktoren, welche die Blockadehaltung der Regierung erklären. Entscheidend ist zugleich, dass Kabila aus Gründen des Regime-Erhalts gar kein Interesse daran hat, eine schlagkräftige Armee aufzubauen. Das anhaltende Chaos im von der Hauptstadt weit entfernten Ostkongo ist für die Regierung tolerierbar, solange davon keine ernsthaften sicherheitspolitischen Bedrohungen ausgehen. Daran zeigt sich, dass die Interessen von Bevölkerung und Regime nicht identisch sind. Die militärische Sicherheit der Führung hängt von der Kabila-treuen Präsidialgarde ab, nicht von der Existenz

<sup>46</sup> EIU, *DR Congo Country Report*, London, Juni 2010, S. 17. Im ersten Quartal 2010 wurden im Kongo 1244 Vergewaltigungen registriert.

<sup>47</sup> Pascal Kambale, »Tolérance Zéro« en quelques chiffres dans le budget 2011, in: *Le Potentiel*, 30.12.2010.

<sup>48</sup> ICG, *Congo: l'enlèvement du projet démocratique*, Brüssel 2010, S. 16.

<sup>49</sup> Henri Boshoff u.a., *Supporting SSR in the DRC: Between a Rock and a Hard Place*, Den Haag 2010, S. 25.

<sup>50</sup> Caty Clément, »Security Sector Reform in the DRC: Forward to the Past«, in: Hans Born/Albrecht Schnabel (Hg.), *Security Sector Reform in Challenging Environments*, Hamburg 2009, S. 19.

<sup>51</sup> So ein Sprecher der VN-Mission, zitiert in: »Failing Army Reforms Threaten Congo Peace«, *Reuters*, 19.6.2009.

<sup>52</sup> »Payments Don't Add up in Congo's Resources Report«, *Reuters*, 22.3.2010. Vgl. auch »Kinshasa's Missing Millions«, in: *Africa-Asia Confidential*, 25.2.2010; ICG, *Congo: l'enlèvement du projet démocratique* [wie Fn. 48], S. 10.



einer effektiven Armee. Eine solche erscheint dem Regime sogar als potentielle Gefahrenquelle, wären aus ihrem Führungskreis doch Umsturzversuche zu befürchten. Aus Sicht Kabilas ist es also rational, die Professionalisierung der Armee zu verhindern. Er folgt damit einer Strategie, die sich schon für einen seiner Vorgänger bewährt hat, den langjährigen Präsidenten Mobutu.<sup>53</sup> Auch dieser schwächte die Armee, um Militärputsche zu verhindern.<sup>54</sup>

Dabei war das Scheitern von SSR im Kongo nicht nur insofern folgenreich, als das Land noch immer keine Armee hat, die diesen Namen verdient. Paradoxerweise wurde das Regime dadurch sogar gestärkt. Trotz ausbleibender Reformenerfolge und zunehmender Frustration setzen die Geber ihre bilateralen SSR-Projekte nämlich fort. Sie stellen dem Regime damit wertvolle Ressourcen – Geld und Ausstattungshilfe – zur Verfügung, die zumindest teilweise dem staatlichen Patronagesystem zugutekommen. Faktisch unterstützen die Geber also nicht die Reform des staatlichen Sicherheitssektors, sondern den Sicherheitsapparat der Regierung.

Dass Kabila auf bilateralen SSR-Projekten beharrte, hat zu einem fragmentierten Geberansatz geführt, der in erster Linie Trainingsmaßnahmen und Ausstattungshilfe für Militär und Polizei umfasst. Einzelne westliche Geber wie die USA und Belgien beteiligen sich an Ausbildung und Ausrüstung von Eliteeinheiten wie schnellen Eingreifbrigaden, die die militärische Schlagkraft des Regimes selektiv stärken.<sup>55</sup> Dies kommt dem operativen Bedarf der Regierung entgegen, hat aber nichts mit strukturellen Reformen zu tun.<sup>56</sup> Die im Kongo durchgeführten SSR-Maßnahmen bleiben damit im Wesentlichen auf klassische sicherheitspolitische Zusammenarbeit beschränkt. In den Hintergrund rücken dagegen zentrale Fragen wie Korruption oder die Straflosigkeit für Angehörige des Sicherheitssektors.

Die Haltung der US-Regierung zeigt exemplarisch, wie westliche Partner mit dem Problem umgehen,

<sup>53</sup> Crawford Young/Thomas Turner, *The Rise and Decline of the Zairian State*, Madison 1985, S. 264ff.

<sup>54</sup> Paul Collier, *The Political Economy of Fragile States and Implications for European Development Policy*, Oxford: Department of Economics, University of Oxford, 2010, S. 6.

<sup>55</sup> Nicole Dalrymple, »U.S. and DRC in Partnership to Train Model Congolese Battalion«, in: *U.S. African Command, Public Affairs*, 18.2.2010; »La Belgique et la RDC relancent leur coopération militaire«, in: *La Libre Belgique*, 16.6.2009; »RDC: formation de 12 bataillons pour constituer une force de dissuasion«, *Associated Press*, 31.5.2008.

<sup>56</sup> Boshoff u.a., *Supporting SSR in the DRC* [wie Fn. 49], S. 4, 10.

dass Kongos Regime an ihren Reformkonzepten offensichtlich nicht interessiert ist. Eigentlich müsste Washington die sicherheitspolitische Kooperation mit dem Land einstellen, da die kongolesische Armee auch Kindersoldaten rekrutiert und damit gegen amerikanisches Recht verstößt.<sup>57</sup> Im Oktober 2010 verfügte Präsident Obama jedoch eine Ausnahmeregelung, mit der es möglich wurde, die Zusammenarbeit fortzusetzen. Obama begründete den Beschluss damit, dass eine Suspendierung der SSR-Kooperation die nationalen Interessen der USA gefährdet hätte.<sup>58</sup>

Der Fall Kongo ist beispielhaft für eine im Wesentlichen defensive und reaktive Strategie, die eine außenabhängige afrikanische Regierung im Umgang mit westlichen Ordnungskonzepten anwendet. Im Gegensatz zu ihren Partnern, die Frieden und kollektive Sicherheit fördern wollen, verfolgt die Regierung das Ziel, ihre fragile Macht zu konsolidieren. Dass die Interessen beider Seiten divergieren, hat Konsequenzen für die jeweiligen Zielvorstellungen. Während die Geber strukturelle Reformen fordern, die Sicherheitssektor und Governance-Fragen betreffen, setzt die Regierung auf Repression und Patronagepolitik, um ihre Stellung zu festigen. Daher stimmen auch die angestrebten »Lösungsansätze« nicht überein. Angesichts der zentralen Rolle von Korruption im Sicherheitssektor würde es die Herrschaft der Regierung sogar gefährden, folgte sie den westlichen Reformansätzen. Insofern geht es ihr darum, SSR zu blockieren und zu unterlaufen, ohne jedoch die Unterstützung der westlichen Gemeinschaft innerhalb wie außerhalb des Sicherheitssektors zu riskieren. Im November 2010 profitierte die kongolesische Führung sogar von einem fast vollständigen Schuldenerlass durch den Pariser Club; dieser verzichtete dabei auf mehr als 7 Milliarden Dollar.<sup>59</sup> Nicht auszuschließen ist, dass auch das wachsende Engagement Chinas im Kongo – und die Furcht, der Westen könnte zugleich an Einfluss verlieren – zur laxen Haltung der Geber beigetragen hat.

Kabilas fein austarierter Umgang mit westlichen Forderungen erwies sich als sehr erfolgreich. Der Präsident zeigte ein Mindestmaß an rhetorischer Kooperationsbereitschaft, wodurch sich die Partner zumindest partiell zufriedenstellen ließen. Noch wichtiger war indes, dass Kabila auf die Geduld der

<sup>57</sup> Vgl. U.S. Department of State, *Child Soldiers Prevention Act (2008)*, Washington, D.C., 2008.

<sup>58</sup> Weitere Staaten, die von der Entscheidung profitieren, sind Tschad, Sudan und Jemen.

<sup>59</sup> EIU, *Country Report D.R. Congo*, London, März 2011, S. 22.

westlichen Seite spekulieren konnte. Die anhaltende Unterstützung beim Staatsaufbau, inklusive Sicherheitssektor, gilt bei den Gebern als alternativlos; von einem fortdauernden Engagement versprechen sie sich bessere Ergebnisse als von einer Reduzierung der Hilfe. Sie haben daher keine Kurskorrekturen vorgenommen und die ineffektive Förderung von SSR fortgeführt.

Die kongolesische Regierung ist sich des Dilemmas der Geber nur allzu bewusst. Sie kann es sich leisten, westlichen Partnern gegenüber Reformresistenz an den Tag zu legen. Ihr ist klar, dass die externen Akteure von ihrer Kooperationsbereitschaft mindestens ebenso abhängig sind wie dies umgekehrt der Fall ist. Daraus gewinnt Kabila Handlungsspielräume, die es ihm erlauben, westliche Hilfe zur Verteidigung seiner innenpolitischen Interessen einzusetzen. Trotz hoher Außenabhängigkeit ist es Kongos Regime gelungen, alle internationalen Bemühungen zur Reform des Sicherheitssektors zu blockieren und damit dessen Patronagefunktion zu schützen. Da Kabila eine strukturelle und koordinierte SSR ablehnte, verlegten sich die Geber auf eine bilaterale sicherheitspolitische Kooperation, mit der die Schlagkraft ausgewählter Truppenkontingente verbessert wurde. Als Ergebnis hat Kongo einerseits eine militärisch ineffektive Armee, die überall im Land schwerste Menschenrechtsverletzungen begeht. Andererseits verfügt Kabila nunmehr über einzelne Brigaden, die stark genug sind, um unmittelbare Bedrohungen für die Sicherheit seiner Regierung wirksam zu bekämpfen. Dass Reformen ausgeblieben sind, die Repression sich verschärfte und Kongos fragile Demokratie immer mehr ausgehöhlt wurde, hat die Stellung des Regimes gefestigt.

## Uganda: Terrorismusbekämpfung in Ostafrika

Unter westlichen Gebern galt Uganda ab den frühen 1990er Jahren als afrikanische Erfolgsgeschichte. In Präsident Yoweri Museveni sah man einen Repräsentanten der »neuen« Reformeliten des Kontinents.<sup>60</sup> Auf den Trümmern eines nahezu zerfallenen Staates hatte er nach seiner Machtübernahme 1986 eine neue politische Ordnung aufgebaut. Dies gelang ihm, indem er die Wirtschaft liberalisierte und die staatlichen Institutionen reformierte.<sup>61</sup> Belohnt wurden seine Erfolge mit hoher westlicher Entwicklungshilfe. Ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt liegt seit längerem bei über 10 Prozent. Seit Mitte der 1990er Jahre finanzieren Geber die Hälfte des Staatsbudgets und 80 Prozent der Entwicklungsinvestitionen. Im afrikanischen Vergleich ist Uganda damit eines der Länder mit der höchsten Abhängigkeit von Entwicklungshilfe.<sup>62</sup>

Diese Transfers erlauben es dem ugandischen Staat, die Finanzierung sozialer Dienstleistungen den Gebern zu überlassen. Die dadurch frei werdenden Ressourcen nutzt die Regierung, um den Verwaltungsapparat auszuweiten und den Verteidigungsetat zu erhöhen. Betrug Letzterer 1991 noch 44 Millionen Dollar, so stieg er bis 2004 auf rund 200 Millionen Dollar.<sup>63</sup> Diese Politik stand im Widerspruch zu den Vorstellungen der Geber, die einen schlanken und entwicklungspolitisch orientierten Staat wünschten.

Dass die westliche Entwicklungshilfe dennoch kontinuierlich anwuchs, ist in erster Linie auf das Taktieren des Regimes zurückzuführen.<sup>64</sup> Anerkennung und Kredite erhielt es vor allem dank seines wirtschaftsliberalen Kurses. Politische Reformen wurden dagegen allenfalls partiell und in widersprüchlicher Weise realisiert. Sie sollten die Unterstützung der

Geber sicherstellen, ohne die Patronage-Fähigkeiten des Regimes und damit eine Quelle seiner Legitimität zu gefährden.<sup>65</sup> Museveni ging zu Recht davon aus, dass die westlichen Geber bereits »zu viel politisches Kapital in Uganda investiert hatten«, um die Regierung noch abstrafen zu können.<sup>66</sup> Auch das institutionelle Eigeninteresse der Geber, die ugandische »Erfolgsgeschichte« fortzuschreiben, floss in das Kalkül der Regierung mit ein.

Erst zur Jahrtausendwende wich die unkritische Haltung der Geber. Nun sorgten die Korruption an der Staatsspitze und die Blockade demokratischer Reformen zunehmend für Bedenken. Einen ersten Anlass dafür lieferte das Verfassungsreferendum im Jahr 2000, mit dem darüber entschieden wurde, ob Uganda ein Mehrparteiensystem erhalten sollte. Die Abstimmung brachte das von Museveni gewünschte Ergebnis – die Regierungspartei behielt ihr politisches Monopol. Zu verdanken war dieser Ausgang einer aggressiven Kampagne des Regimes, die für den Status quo warb und Gegner einschüchterte.<sup>67</sup> Die von Gewalt und Unregelmäßigkeiten überschatteten Wahlen 2001 belasteten die Beziehungen zu den Gebern ebenfalls.<sup>68</sup> Diese äußerten jetzt erstmals öffentliche Kritik an der ugandischen Regierung.<sup>69</sup> Dazu trug auch die Verwicklung des Landes in den Kongo-Konflikt bei, den ugandische Offiziere nutzten, um sich an der illegalen Ausbeutung von Rohstoffen zu beteiligen. Die USA suspendierten bereits 2000 die Militärhilfe, die Uganda im Rahmen der African Crisis Response Initiative (ACRI) erhielt.<sup>70</sup> Außerdem führten die hohen Militär-

60 Marina Ottaway, *Africa's New Leaders: Democracy or State Reconstruction?*, Washington, D.C., 2000.

61 Aili Mari Tripp, *Museveni's Uganda: Paradoxes of Power in a Hybrid Regime*, Boulder 2010, S. 2.

62 Michael Atengi-Ego, *Budget Support, Aid Dependency, and Dutch Disease: The Case of Uganda*, Washington, D.C.: Weltbank, 2005. Die wichtigsten Geber sind Weltbank (23 Prozent), USA (21), EU (12) und Großbritannien (9).

63 Andrew M. Mwenda/Roger Tangri, »Patronage Politics, Donor Reforms, and Regime Consolidation in Uganda«, in: *African Affairs*, 104 (2005) 416, S. 456.

64 Edward A. Lynch, »Uganda and U.S. Foreign Policy«, in: *Orbis*, 50 (2006) 1, S. 103–116.

65 Mwenda/Tangri, »Patronage Politics« [wie Fn. 63], S. 456–459.

66 »Uganda: Democracy or Dictatorship?«, in: *The Economist*, 2.3.2006.

67 Michael Bratton/Gina Lambright, *Uganda's Referendum 2000: The Silent Boycott*, Michigan 2001 (Afrobarometer Paper Nr. 6).

68 EIU, *Uganda Country Profile*, London 2002, S. 42.

69 Detailliert dazu Human Rights Watch, *World Report 2000*, New York, S. 86f; Thomas Cargill, »Still the Donors' Darling«, in: *The World Today*, 60 (2004) 12, S. 26f.

70 William Reno, *War, Debt, and the Role of Pretending in Uganda's International Relations*, Kopenhagen: Centre of African Studies, 2000 (Occasional Paper), S. 11. ACRI war ein Trainingsprogramm für afrikanisches Militär, das in Peacekeeping-Missionen eingesetzt werden sollte.

ausgaben des Regimes wiederholt dazu, dass Hilfsprogramme von IWF, den USA, Großbritannien und den Niederlanden reduziert oder verzögert wurden.<sup>71</sup>

Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 sah Museveni eine Gelegenheit, die Beziehungen zu seinen wichtigsten Gebern – vor allem den USA – zu verbessern. Bei der Terrorismusbekämpfung kooperierte Ugandas Regierung in jeder Hinsicht vorbehaltlos mit Washington. Sie ergriff zahlreiche Maßnahmen, um den sicherheitspolitischen Wünschen der USA nachzukommen, unter anderem durch Verschärfung bestehender oder Verabschiedung neuer Sicherheitsgesetze (dies betraf u.a. den Anti-Terrorism Act sowie Vorgaben zur Geldwäschebekämpfung). Auch diplomatisch und militärisch unterstützte die Regierung den Kampf der Vereinigten Staaten gegen den internationalen Terrorismus. Als eines von wenigen afrikanischen Ländern gehörte Uganda – neben Ruanda, Äthiopien und Eritrea – zur »Koalition der Willigen«, die 2003 im Irak einmarschierte.

Einen weiteren Einschnitt brachte der Sturz des islamistischen Regimes in Somalia durch äthiopische Truppen Ende 2006. Uganda war im Jahr darauf das erste und zunächst einzige Land, das dem Aufruf der USA an afrikanische Staaten folgte, Soldaten für eine Friedensmission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) bereitzustellen.<sup>72</sup> Dies festigte Musevenis Status als Partner der USA im Kampf gegen den Terrorismus, hatte jedoch indirekt zur Folge, dass Uganda selbst zum Ziel internationaler Terroristen wurde. Im Juli 2010 kamen bei Selbstmordanschlägen in der ugandischen Hauptstadt Kampala 64 Menschen ums Leben. Die radikal-islamistische Shabaab-Miliz aus Somalia bekannte sich zu der Tat; sie sei ein Racheakt dafür, dass Uganda im Rahmen von AMISOM die somalische Übergangsregierung (TFG) militärisch unterstützte.<sup>73</sup> Museveni reagierte mit der Entsendung zusätzlicher Soldaten nach Somalia.<sup>74</sup> Auch mit der EU kooperiert Uganda in der Somalia-Frage. Seit April 2010 bildet die EU – im Rahmen von EUTM Somalia –

in Uganda somalische Rekruten aus, die anschließend von den Amerikanern nach Somalia gebracht werden, um in der TFG-Armee zu dienen.<sup>75</sup>

Dass Museveni sich aktiv am Einsatz gegen den internationalen Terrorismus beteiligt, hat vor allem innenpolitische Gründe. Seit Ende der 1980er Jahre bekämpft Ugandas Regierung die Rebellion der Lord's Resistance Army (LRA) im Norden des Landes. Die Gruppe wurde von der sudanesischen Führung unterstützt, die ihrerseits Kampala bezichtigte, mit den süd-sudanesischen Rebellen der Sudan People's Liberation Army (SPLA) zu kooperieren. Dies erklärt teilweise die Langlebigkeit der LRA-Rebellion. Indes bezweifeln zahlreiche Beobachter, dass Museveni tatsächlich den Willen hatte, die LRA zu neutralisieren. Nach ihrer Lesart lieferte die Gruppe vielmehr einen willkommenen Vorwand, um die hohen Ausgaben für das ugandische Militär zu rechtfertigen, das einen wichtigen Pfeiler des Regimes bildet.<sup>76</sup>

Ebenso wie die LRA bezeichnet Museveni auch die Rebellengruppe Allied Democratic Forces (ADF) als Terrororganisation. Die ADF ist seit 1996 im ugandisch-kongolesischen Grenzgebiet aktiv; 1996 und 1998 diente sie Ugandas Regierung als Rechtfertigung für die Invasion Kongos. Nach den Terroranschlägen in Kampala spekulierte Museveni über mögliche Verbindungen zwischen ADF, Shabaab und Al Qaida. Ein Berater des Präsidenten nutzte die Gelegenheit, um nicht nur die innenpolitische Kritik am AMISOM-Einsatz zurückzuweisen, sondern auch die zentrale und langfristige Rolle Ugandas beim Kampf gegen den internationalen Terrorismus zu unterstreichen. Nach dieser Darstellung waren die Anschläge keine Folge der ugandischen AMISOM-Beteiligung. Vielmehr sei Uganda seit den 1990er Jahren Ziel terroristischer Aktivitäten. Bereits damals hätten Osama bin Laden und Sudans islamistisches Regime in Museveni ein Hindernis bei dem Versuch gesehen, ein »internationales Kalifat in Afrika« zu errichten.<sup>77</sup> Ugandas Engagement gegen den Terrorismus sei also weder neu noch auf Somalia beschränkt. Museveni habe schon immer »den Kern des globalen Terrorismus« bekämpft.<sup>78</sup>

<sup>71</sup> Ebd., S. 11f.

<sup>72</sup> Im März 2007 wurden 1700 Soldaten nach Somalia entsandt. Burundische Truppen schlossen sich der Mission im Januar 2008 an. »Uganda: America's Friend«, in: *The Economist*, 15.3.2007; »Rough Justice«, in: *Africa Confidential*, 30.3.2007.

<sup>73</sup> Uganda war zum Zeitpunkt der Anschläge mit 2700 Soldaten an AMISOM beteiligt.

<sup>74</sup> Offenbar ist das Somalia-Engagement Ugandas auch mit kommerziellen Gewinnen für den engsten Führungskreis des Regimes verbunden. Vgl. »Somalia: New Guns on the Block«, in: *Africa Confidential*, 17.12.2010; »Blackwater Founder Said to Back Mercenaries«, in: *New York Times*, 20.1.2011.

<sup>75</sup> »Bildet die Bundeswehr Kindersoldaten aus?«, in: *Frankfurter Rundschau*, 22.7.2010; »L'Europe forme en Ouganda les troupes de Mogadiscio«, in: *Le Monde*, 18.7.2010.

<sup>76</sup> Kevin C. Dunn, »Uganda: The Lord's Resistance Army«, in: Morten Boas/Kevin C. Dunn (Hg.), *African Guerrillas: Raging against the Machine*, Boulder 2007, S. 131–149.

<sup>77</sup> Bin Laden lebte von 1991 bis 1996 in Sudan.

<sup>78</sup> Kintu Nyago, »Al Qaeda Is Responsible for Kampala Bomb

Diese Argumentationslinie war nicht neu. Schon 2001 hatte Museveni begonnen, eine direkte Verbindung zwischen Ugandas innenpolitischen Konflikten und dem internationalen Terrorismus zu konstruieren. Er übernahm dabei den Anti-Terror-Diskurs der Bush-Administration und stellte die Rebellen Gruppen LRA und ADF als terroristische Organisationen dar, die es kompromisslos zu bekämpfen gelte. Neben Al Qaida wurden die beiden Gruppen mit dem 2002 verabschiedeten Anti-Terrorism Act (ATA) explizit ins Visier genommen. Es zeigte sich jedoch rasch, dass dies nicht die einzigen Intentionen der Regierung waren. Die ausufernde Terrorismus-Definition des Gesetzes räumte den staatlichen Sicherheitsbehörden weitreichende Befugnisse bei der Strafverfolgung ein. Das Regime nutzte dies, um gegen innenpolitische Gegner vorzugehen.<sup>79</sup> Zur Zielscheibe wurden Journalisten und Oppositionsvertreter, darunter der zweimalige Präsidentschaftskandidat Kizza Besigye, gegen den die Regierung 2005 ein Gerichtsverfahren wegen Hochverrats und terroristischer Aktivitäten anstrebte. Folge war, dass Besigye den Großteil des Präsidentschaftswahlkampfes 2006 im Gefängnis verbrachte.<sup>80</sup>

Nach den Terroranschlägen von Kampala 2010 verschärfte die Regierung ein weiteres Mal die Vorgaben zur inneren Sicherheit. Die Versammlungsfreiheit wurde stark eingeschränkt. Noch weiter geht ein aktueller Gesetzentwurf, nach dem Zusammenkünfte von drei oder mehr Personen vom Generalinspektor der Polizei zu genehmigen sind und aus »vernünftigen«, nicht näher spezifizierungsbedürftigen Gründen untersagt werden können.<sup>81</sup> Im Vorfeld der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2011 wurden diese Pläne von Oppositionsparteien und zivilgesellschaftlichen Gruppen scharf kritisiert.<sup>82</sup> Museveni machte für die anhaltenden Proteste gegen die Regierung »Hooligans«, »Drogenabhängige« sowie in- und ausländische Medien (etwa BBC und Al Jazeera) verant-

wortlich. Zugleich kündigte er Einschränkungen der Pressefreiheit an.<sup>83</sup>

Es ist nicht in Abrede zu stellen, dass Uganda terroristischen Gefährdungen ausgesetzt ist. Differenziert man jedoch zwischen der internationalen Dimension des Problems (Shabaab) und der lokalen (ADF, LRA), so wird erkennbar, dass Museveni bei diesem Thema seit 2001 einen strategischen, vor allem an westliche Staaten gerichteten Diskurs entwickelt hat. Im Kern geht es ihm darum, Uganda als afrikanisches Bollwerk gegen die islamistische Gefahr zu präsentieren, als verlässlichen Partner und aktiven Protagonisten im Kampf gegen den globalen Terrorismus. Diese Außendarstellung hat die Regierung mit der innenpolitischen Situation des Landes verzahnt. Dass Uganda mit einheimischen Terrorgruppen konfrontiert ist, soll die Glaubwürdigkeit seiner Anstrengungen im Anti-Terrorismus-Einsatz unterstreichen und eine Interessenkonvergenz zwischen Kampala und den westlichen Staaten herstellen.

Die Wahrnehmung Ugandas durch westliche Regierungen und deren Politik gegenüber dem Land zeigen, dass Musevenis Strategie das erwünschte Echo gefunden hat. Sie trug dazu bei, Ugandas internationale Reputation wiederherzustellen, die durch Korruption, Autoritarismus und den Kongo-Konflikt beschädigt worden war.<sup>84</sup> Darauf deutet vor allem die Haltung der US-Regierung hin, für welche die Terrorismusbekämpfung nach 2001 zur obersten Priorität in Ostafrika wurde. Präsident George W. Bush, der 2003 und 2008 mit Museveni zusammentraf, lobte die »exzellente Arbeit« des ugandischen Präsidenten bei der Lösung regionaler Konflikte.<sup>85</sup> Dass Washington in Uganda einen zuverlässigen Partner sieht, schlägt sich in weitreichender Unterstützung nieder. Auf Wunsch Musevenis setzte die US-Administration noch 2001 die Rebellen Gruppen ADF und LRA auf die Terrorist Exclusion List (TEL).<sup>86</sup> 2008 intensivierten die Amerikaner ihre Militärhilfe für Uganda; Ziel war

Blasts«, in: *The New Vision*, 5.8.2010. Vgl. auch Yoweri Museveni, »Somalia's Hour of Need«, in: *Foreign Policy*, 25.8.2010.

<sup>79</sup> Human Rights Watch, *Open Secret: Illegal Detention and Torture by the Joint-Anti Terrorism Task Force in Uganda*, New York 2009, S. 72ff.

<sup>80</sup> Dennoch erhielt Besigye 37 Prozent der Stimmen. Das Verfahren gegen ihn wurde im Oktober 2010 vom ugandischen Verfassungsgericht gestoppt.

<sup>81</sup> Peter Girke/Marta Majewska, *Uganda: Presse- und Versammlungsfreiheit auf dem Prüfstand*, Kampala: Konrad-Adenauer-Stiftung, 7.12.2010.

<sup>82</sup> Sheila Naturinda, »Uganda: Uproar over New Law on Public Gatherings«, in: *The Monitor*, 22.9.2010.

<sup>83</sup> »Museveni's Autumn«, in: *Financial Times*, 22.5.2011.

<sup>84</sup> »Uganda: A Pawn in the US's Proxy African War on Terror«, in: *The Guardian*, 25.9.2010.

<sup>85</sup> »Remarks by Bush and Uganda President Museveni«, The White House, 23.9.2008; Edward A. Lynch, »Uganda and U.S. Foreign Policy«, in: *Orbis*, 50 (2006) 1, S. 103–116.

<sup>86</sup> Mitglieder von Organisationen, die auf dieser Liste stehen und damit von den US-Behörden als terroristisch eingestuft werden, dürfen nicht in die Vereinigten Staaten einreisen. Vgl. U.S. Department of State, »Terrorist Exclusion List«, <[www.state.gov/s/ct/rls/other/des/123086.htm](http://www.state.gov/s/ct/rls/other/des/123086.htm)> (eingesehen am 12.5.2011).

dabei, LRA-Führer Joseph Kony zu eliminieren.<sup>87</sup> Bereits 2003 war die militärische Kooperation wieder aufgenommen worden; im Jahr 2009 lag ihr Volumen bei 4 Millionen Dollar.

Uganda profitiert zudem von amerikanischen Programmen, die den Sicherheitsapparat des Landes stärken. Kampala beteiligt sich am Anti-Terrorism Assistance Program (ATA), das Trainingsmaßnahmen für die Polizei umfasst. Zusätzliche Kooperation beinhaltet Technologietransfer zur Sicherung von Grenzen und Flughäfen, die Finanzierung forensischer Labore und eine intensivere Zusammenarbeit der Geheimdienste.<sup>88</sup> Darüber hinaus trägt Washington die finanziellen Kosten der ugandischen AMISOM-Beteiligung; 2007–2010 waren dies 185 Millionen Dollar. Abgedeckt werden damit Training, Ausrüstung und logistische Unterstützung der Soldaten sowie deren Verlegung nach Somalia.<sup>89</sup>

Auch in der Entwicklungspolitik haben die USA während der vergangenen Dekade ihre bilaterale Kooperation mit Uganda deutlich intensiviert. Zwischen 2001 und 2009 vervierfachte sich hier das finanzielle Volumen auf 470 Millionen Dollar.<sup>90</sup> Mit einem Anteil von über 25 Prozent an der gesamten externen Entwicklungshilfe sind die USA mit weitem Abstand Ugandas wichtigster Geber. Dabei hat die Obama-Regierung die Uganda-Politik ihrer Vorgängerin insgesamt fortgesetzt.

Es ist zwar nicht nachweisbar, dass es einen kausalen Zusammenhang gibt zwischen der amerikanischen Uganda-Politik und Musevenis Strategie, sein Land als unverzichtbaren Partner der USA im Kampf gegen den internationalen Terrorismus darzustellen. Fest steht aber, dass die amerikanische Sicht auf Uganda mit dem Bild korrespondiert, welches Kampala nach außen zu transportieren sucht. Die US-Regierung und insbesondere das Pentagon betrachten das Land – neben Äthiopien – als wichtigsten Verbündeten gegen

den islamistischen Terrorismus in Ostafrika.<sup>91</sup> Das bedeutet nicht, dass Ugandas Demokratiedefizite völlig ignoriert würden.<sup>92</sup> Sie haben bei den Gebern in den letzten Jahren aber nur verhaltene Kritik ausgelöst.<sup>93</sup>

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Museveni geschickt reagierte, als westliche Staaten ab 2001 ihre Politik in Ostafrika primär auf die Terrorismusbekämpfung ausrichteten. Ugandas Präsident nutzte diesen sicherheitspolitischen Prioritätenwechsel, um die Risse im Verhältnis zu seinen wichtigsten Gebern, allen voran den USA, zu kitten. Er verstand es, die Anti-Terrorismus-Agenda zu besetzen und sich dabei als Alliierte der USA in Afrika zu positionieren. Die erhoffte Rendite stellte sich rasch ein: Innenpolitische Missstände, wie sie von Gebern zuvor kritisiert worden waren, rückten in den Hintergrund. Neben der westlichen Anti-Terror-Politik konnte Museveni auch das Somalia-Problem aufgreifen, um von den Zielkonflikten seiner Partner zu profitieren – in dem Wissen, dass Letztere der Terrorismusbekämpfung Vorrang vor Demokratie und Good Governance einräumen würden. Auf diese Weise ließ sich das Regime vor allzu harscher Kritik schützen. Ugandas »Opferbereitschaft« und seine »herausragende« Rolle in Somalia sind nunmehr die bestimmenden Elemente der »starken Partnerschaft« mit den USA.<sup>94</sup>

Dabei weiß Museveni ebenso wie Washington, wie sehr die Vereinigten Staaten auf seine Kooperation angewiesen sind. Wichtig ist indes vor allem, dass er aus dieser Situation innenpolitische Handlungsspielräume gewinnen konnte. Unter Rückgriff auf die neuen Anti-Terror-Gesetze hat Ugandas Regierung ihre Gegner diskreditiert und eingeschüchtert und den politischen Raum im Land weiter verengt. Deutlich wurde dies zunächst bei den Wahlen von 2006; weiter verschärft hat sich die Entwicklung nach den Terroranschlägen von Kampala 2010 und im zeitlichen Umfeld der Wahlen 2011.<sup>95</sup> Dabei haben erhöhte

**87** 2009 unterzeichnete Präsident Obama ein Gesetz (Lord's Resistance Army Disarmament and Northern Uganda Recovery Act), das darauf zielt, den Konflikt in Nord-Uganda zu beenden und die LRA zu neutralisieren.

**88** Beth Elise Whitaker, »Compliance among Weak States: Africa and the Counter-Terrorism Regime«, in: *Review of International Studies*, 36 (2010), S. 639–662.

**89** Statement by UN Ambassador Susan E. Rice, New York, 16.9.2010.

**90** US Agency for International Development (USAID), »U.S. Economic and Military Assistance to the World«, US Overseas Loans and Grants, <[http://gbk.eads.usaidallnet.gov/query/do?\\_program=/eads/gbk/countryReport&unit=R](http://gbk.eads.usaidallnet.gov/query/do?_program=/eads/gbk/countryReport&unit=R)> (eingesehen am 25.5.2011).

**91** »Uganda: America's Friend« [wie Fn. 72].

**92** Musevenis Demokratieverständnis wird in folgender Aussage deutlich: »The problem is that you [die ethnische Gruppe der Acholi] have been voting unwisely in the previous elections. You must start to vote the party that wins, and you will see your sons and daughters in government.« Zitiert in: ICG, *LRA: A Regional Strategy beyond Killing Kony*, Brüssel 2010, S. 23.

**93** »Museveni Defends Rival's Arrest«, *BBC News*, 25.5.2005.

**94** So Jerry Lanier, Botschafter der USA in Uganda, zitiert in: »U.S. Hopes 2011 Elections Will Be Better than Before«, in: *The Independent* (Kampala), 24.2.2010.

**95** Peter Girke/Yusuf Kiranda, *Guarding the Guardians: Managing Peace and Non-Violence during the Elections in Uganda*, Kampala: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10.2.2011 (Länderbericht).

Entwicklungshilfe-Transfers die Patronagesysteme des Regimes noch gestärkt.<sup>96</sup> Dessen repressive Kapazitäten wurden nicht zuletzt durch sicherheitspolitische Unterstützung (in Form von Ausrüstung oder Trainingsprogrammen) gesteigert.

Damit ist Museveni Uganda ein prägnantes Beispiel für die Strategie der Extraversion, die afrikanische Machteliten ins Werk setzen, um aus ihrer externen Abhängigkeit politisches Kapital zu schlagen.<sup>97</sup> Im Fall Uganda handelt es sich um eine »Framing-Strategie«.<sup>98</sup> Sie besteht darin, lokale Probleme in der Außendarstellung zu internationalisieren, gemeinsame Interessen zwischen Regierung und westlichen Partnern zu konstruieren und auf diesem Wege externe Hilfe zu mobilisieren. Die Zielsetzung geht hier darüber hinaus, ausländische Hilfe durch Korruption zu instrumentalisieren. Vielmehr erfüllt der Umgang mit Außenabhängigkeit und externen Ressourcen aus Sicht des ugandischen Regimes eine klare innenpolitische Funktion. Museveni strebt danach, innen- und außenpolitische Handlungsspielräume auszuweiten, um die eigene Autorität gegenüber internen Konkurrenten zu stärken. Externe Ressourcen, die aus Außenabhängigkeit resultieren, werden so zur Austragung innerer Konflikte eingesetzt.

<sup>96</sup> »Die Geister sagen einen Sieg voraus«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 17.2.2011.

<sup>97</sup> Vgl. Richard Banégas, »Introduction au thème: Les aléas d'une stratégie d'extraversion«, in: *Politique Africaine*, (Oktober 1999) 75, S. 5–19, sowie die weiteren Beiträge zu Uganda in der Ausgabe.

<sup>98</sup> Jourde, »The International Relations of Small Neoauthoritarian States« [wie Fn. 8].

## Schlussfolgerungen

Die westliche Politik gegenüber Krisenstaaten ist immer wieder mit demselben Problem konfrontiert. Sie läuft Gefahr, von lokalen Regierungseliten instrumentalisiert zu werden. Wie die Fallbeispiele Kongo, Tschad und Uganda zeigen, werden Reformblockaden durch eine solche Instrumentalisierung verfestigt, westliche Ziele mithin konterkariert.

Als außenpolitische Strategie ist Extraversion ein Phänomen, das sich in abhängigen und strukturschwachen Staaten – innerhalb wie außerhalb Afrikas – häufig beobachten lässt.<sup>99</sup> So dürften die Schlussfolgerungen zu den innenpolitischen Folgen von Ugandas Anti-Terror-Engagement auch für Äthiopien und zu einem geringeren Grad für Kenia gelten.<sup>100</sup> Vor allem die äthiopische Regierung hat sich gegenüber den USA als unerlässlicher Partner bei der Terrorismusbekämpfung am Horn von Afrika in Stellung gebracht. Damit legitimiert sie ihren hohen Militärhaushalt und ihre autoritäre Herrschaft. Mit einer Summe von 900 Millionen Dollar jährlich steht Äthiopien als Empfänger amerikanischer Entwicklungshilfe weltweit an achter Stelle (2009).<sup>101</sup>

Ähnliches gilt für einige Länder des Sahel-Raums. Unter mauretanischen Oppositionsgruppen etwa dominiert die durchaus begründete Sichtweise, dass die wechselnden Militärregime des Landes die Gefahr von islamistischem Terrorismus gezielt hochgespielt

hätten, um politische und finanzielle Unterstützung aus dem Westen zu erlangen. Mauretaniens Militärregierungen haben das Land als Anti-Terror-Bastion positioniert; gegenüber westlichen Gebern rechtfertigen sie so die zentrale politische Rolle der Armee im Land.<sup>102</sup> Tatsächlich haben die Militärputsche von 2005 und 2008 das Verhältnis Mauretaniens zu den USA und Frankreich nur kurzfristig getrübt. Die Kooperation mit der mauretanischen Regierung – gerade bei der Terrorismusbekämpfung – wird vom amerikanischen Außenministerium als »dynamisch« beschrieben, ungeachtet der schlechten Situation von Demokratie und Menschenrechten im Land.<sup>103</sup>

Auch das Verhalten der somalischen Übergangsregierung (TFG) deutet auf Extraversion hin.<sup>104</sup> Die Eliten der TFG wissen, dass sie externe Unterstützung vor allem der Sorge westlicher Staaten verdanken, islamistische Extremisten könnten die Macht im Land übernehmen. Daran orientiert sich der Diskurs der TFG und ihres Präsidenten, der noch vor wenigen Jahren verkündete, Einmischung von außen habe den somalischen Konflikt nur verschärft.<sup>105</sup> Indes gibt es kaum Anzeichen dafür, dass die TFG – wie von westlichen Staaten erhofft – externe Hilfe auch zur Lösung des Somalia-Konflikts einsetzt. Knapp 90 Prozent ihres Budgets fließen in Regierungsgehälter, so dass für öffentliche Leistungen kaum etwas übrigbleibt.<sup>106</sup> Korruption ist allgegenwärtig, und in erbitterten Machtkämpfen denunzieren sich politische Kontrahenten

**99** Außerhalb Afrikas dürfte das Phänomen u.a. in Afghanistan, Pakistan, Kambodscha, Haiti und den Staaten Zentralasiens virulent sein. Vgl. Andrew Robert Cock, »External Actors and the Relative Autonomy of the Ruling Elite in Post-UNTAC Cambodia«, in: *Journal of Southeast Asian Studies*, 41 (2010) 2, S. 241–265; Miles Kahler, »Statebuilding after Afghanistan and Iraq«, in: Roland Paris/Timothy D. Sisk (Hg.), *Dilemmas of Statebuilding*, New York 2010, S. 287–303; Andrea Schmitz/Esther Somfalvy, *Falsche Erwartungen. Die innenpolitische Dimension des kasachischen OSZE-Vorsitzes*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2011 (SWP-Aktuell 9/2011).

**100** Jan Bachmann/Jana Hönke, »Peace and Security: as Counter-Terrorism? The Political Effects of Liberal Interventions in Kenya«, in: *African Affairs*, 109 (2009) 434, S. 97–114; zu Äthiopien vgl. Bronwyn E. Bruton, *U.S. Policy Shift Needed in the Horn of Africa*, Washington, D.C.: Council on Foreign Relations, 6.8.2009.

**101** U.S. Overseas Loans and Grants, »Foreign Assistance Fast Facts: FY2009«, <<http://gbk.eads.usaidallnet.gov/data/fast-facts.html>> (eingesehen am 25.5.2011).

**102** Jourde, »The International Relations of Small Neoauthoritarian States« [wie Fn. 8]; ICG, *Islamist Terrorism in the Sahel: Fact or Fiction?*, Brüssel 2005, S. 15f; Dafna Hochman, »Civil-Military Power Struggles: The Case of Mauritania«, in: *Current History*, (Mai 2009), S. 225f; »How Real Is Mauritania's Terror Threat?«, *BBC News*, 26.8.2008.

**103** *Background Note Mauritania*, Washington, D.C.: U.S. Department of State, 4.4.2010. Zu Menschenrechten vgl. U.S. Department of State, *2009 Human Rights Report: Mauritania*, 11.3.2010, <[www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/af/135965.htm](http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/af/135965.htm)> (eingesehen am 12.5.2011).

**104** »Somalia's President Assails U.N. Report on Corruption«, in: *New York Times*, 16.3.2010.

**105** Zachary Devlin-Foltz/Binnur Ozkececi-Taner, »State Collapse and Islamist Extremism: Re-Evaluating the Link«, in: *Contemporary Security Policy*, 31 (2010) 1, S. 97.

**106** ICG, *Somalia: The Transitional Government on Life Support*, Brüssel 2011, S. 3.



gegenseitig als islamistische Extremisten. Anschwärmung und Desinformation sind nach wie vor »die einzig erfolgreichen Industrien in Somalia«.<sup>107</sup> Lokale Eliten nutzen solche Mittel gezielt, um die Unterstützung westlicher Staaten zu erhalten.

Dabei versuchen nicht nur Regierungen, sondern auch ihre innenpolitischen Gegner, externe Akteure und Ressourcen in den Dienst eigener Interessen zu stellen.<sup>108</sup> Das haben etwa die Bemühungen der Darfur-Rebellen gezeigt, durch Verweis auf den von Sudans Regierung organisierten »Genozid« eine internationale Militärintervention in der Region herbeizuführen.<sup>109</sup> In der Elfenbeinküste wiederum verlangte Oppositionskandidat Alassane Ouattara nach den Wahlen 2011 eine militärische Intervention, weil er dadurch den Machtkampf mit Präsident Laurent Gbagbo zu gewinnen hoffte.

Hier soll nicht bewertet werden, ob solche Forderungen »richtig« oder »falsch«, legitim oder illegitim sind. Entscheidend ist die Erkenntnis, dass lokale Akteure versuchen, externe Unterstützung zu mobilisieren, um sich in innenpolitischen Konflikten durchsetzen zu können. Folgende Faktoren begünstigen diese Strategie afrikanischer Machteliten im Umgang mit der westlichen Seite:

- ▶ Zwischen westlichen Staaten und afrikanischen Eliten bestehen wechselseitige Abhängigkeiten. Auch wenn Letztere in hohem Maße außenabhängig sind, bleiben externe Akteure auf lokale Kooperation angewiesen, um ihre Ziele zu erreichen. Dies relativiert die Asymmetrie in den Beziehungen zugunsten der lokalen Eliten.
- ▶ Aus westlicher Sicht erzeugen sicherheitspolitische Probleme einen größeren Handlungsdruck als andere Missstände, etwa Armut. Dies trägt dazu bei, dass die Entscheidungsträger den unbeabsichtigten Folgen ihres Handelns weniger Beachtung schenken oder sie sogar bewusst in Kauf nehmen.
- ▶ Unbeabsichtigte Folgen sind zu erwarten, wenn die Interessen externer Akteure von afrikanischen Eliten nicht oder nur begrenzt geteilt werden. Dies erklärt insbesondere, warum von außen geforderte Reformen bloß durchwachsene Ergebnisse bringen

<sup>107</sup> Roland Marchal, »Warlordism and Terrorism: How to Obscure an Already Confusing Crisis? The Case of Somalia«, in: *International Affairs*, 83 (2007) 7, S. 1104.

<sup>108</sup> Clifford Bob, *The Marketing of Rebellion: Insurgents, Media, and International Activism*, Cambridge 2005.

<sup>109</sup> Alan J. Kuperman, »The Moral Hazard of Humanitarian Intervention: Lessons from the Balkans«, in: *International Studies Quarterly*, 52 (2008) 1, S. 49–80.

oder ganz am Widerstand lokaler Eliten scheitern. Afrikanische Regierungen artikulieren die dafür verantwortlichen Gegensätze nur selten. Stattdessen setzen sie auf Reformrhetorik, um Kooperationsbereitschaft zu suggerieren und so die externe Unterstützung sicherzustellen.

- ▶ Westliche Geber sind sich der Interessengegensätze häufig nur unzureichend bewusst oder erkennen sie erst mit Verspätung.<sup>110</sup> Anders die Regierungen der Nehmerländer: Sie kennen nicht nur den lokalen Kontext besser als ihre westlichen Partner, sondern sind auch über deren Ziele und Präferenzen bestens informiert.
- ▶ Dieser Wissensvorsprung kommt regelmäßig in drei Bereichen zum Tragen. Erstens sind afrikanischen Eliten die ständigen Zielkonflikte ihrer Partner bekannt (z.B. Demokratie vs. Terrorismusbekämpfung in Uganda, Stabilität vs. Reformen in Tschad und Kongo). Sie antizipieren dabei, dass westliche Staaten im Zweifelsfall sicherheitspolitischen Intentionen Vorrang gegenüber anderen Präferenzen einräumen werden. Zweitens ist afrikanischen Eliten bewusst, dass ihre Partner unter Erfolgsdruck stehen, sei es die Weltbank (wie im Fall Tschad), ein bilateraler Geber wie die USA (Uganda) oder eine VN-Mission (Kongo). Dass unkooperatives Verhalten einen abrupten Politikwechsel bei den Partnern auslöst und mit Sanktionen – etwa einer Reduzierung der Hilfe – beantwortet wird, ist erfahrungsgemäß die Ausnahme. Drittens wissen afrikanische Eliten um den Pragmatismus westlicher Geber. Rückschläge und unbefriedigende Kompromisse müssen von diesen unweigerlich in Kauf genommen werden.
- ▶ Der wachsende Einfluss nichtwestlicher Akteure (vor allem Chinas) hat sowohl in Tschad als auch im Kongo die Einwirkungsmöglichkeiten westlicher Geber geschwächt. Dieser Faktor wird künftig noch an Bedeutung gewinnen. Er dürfte das Problem mangelnder Kohärenz verschärfen, das nunmehr von der Ebene westlicher Akteure in die internationale Sphäre gehoben wird. Dadurch wächst die Verhandlungsmacht, die afrikanische Eliten gegenüber westlichen Staaten besitzen.

Oftmals betrachten westliche Staaten die Regierungseliten in afrikanischen Ländern allzu leichtfertig als »Partner«, obwohl die Interessen beider Seiten nicht übereinstimmen. Daraus ergibt sich erstens die generelle Empfehlung an westliche Akteure, die innen-

<sup>110</sup> Siehe dazu die Literatur-Angaben in Fn. 3.

politischen Ziele und Handlungslogiken lokaler Eliten nüchtern zu hinterfragen. Erforderlich ist dafür eine ausreichende Präsenz vor Ort, also eine angemessene Ausstattung der Botschaften mit diplomatischem, entwicklungspolitischem und sicherheitspolitischem Personal. Zweitens müssen westliche Staaten ihre Politik kritisch auf unbeabsichtigte Folgen überprüfen. Grundsätzlich gilt: Je höher der westliche Handlungsdruck, desto größer die Gefahr, dass externe Ressourcen (wirtschaftlicher, politischer oder militärischer Art) von lokalen Eliten genutzt werden, um interne Machtkämpfe auszutragen. Je krisenhafter die Situation ist und je dringlicher der identifizierte Handlungsbedarf, desto konflikt sensibler müssen westliche Akteure vorgehen.<sup>111</sup>

In manchen Fällen sollten Hilfsmaßnahmen auch ganz unterbleiben. Dies gilt dann, wenn eine sachliche Analyse zum Ergebnis führt, dass die Wirkung potentieller Eingriffe absehbarerweise gering oder sogar negativ sein wird. Eine solche Einsicht verringert freilich nicht den bestehenden Handlungsdruck. Dafür bietet die EU-Sicherheitspolitik in Afrika ein gutes Beispiel. Bestimmt wird diese vielfach vom bloßen Drang, »etwa zu tun«, oder von partikularen Interessen innerhalb der EU (z.B. bei ehemaligen Kolonialmächten) – was allerdings nicht automatisch zu einer problemorientierten Vorgehensweise führt. Das belegen die fragwürdige und weitgehend wirkungslose EU-Operation EUFOR Tschad/ZAR oder die gescheiterte und vorzeitig abgebrochene SSR-Mission in Guinea-Bissau (2008–2010).<sup>112</sup> Ähnliches gilt für die Diskussion, die innerhalb der EU zum Jahresende 2008 über eine erneute Militäroperation im Kongo geführt wurde. Der Umstand, dass ein solcher Einsatz schließlich nicht zustande kam, wirkte sich positiv auf den Konflikt aus. Präsident Kabila hatte nämlich versucht, die EU militärisch in seinen Dienst zu stellen, um Rebellen zu bekämpfen. Als ihm dies misslang, war er gezwungen, Verhandlungen mit den Aufständischen zu führen und eine Annäherung zu Ruanda zu suchen.<sup>113</sup>

Mittlerweile ist weithin anerkannt, dass schlechte Regierungsführung – geprägt von Menschenrechts-

verletzungen, fehlender Rechtsstaatlichkeit und Demokratie-Defiziten – eine zentrale Ursache politischer Krisen und Konflikte darstellt.<sup>114</sup> Dies gilt für permanente Krisenländer (z.B. Tschad) ebenso wie für Post-Konflikt-Staaten (z.B. Kongo). Aus diesem Grund hat etwa die Weltbank in Tschad auf Reformen gedrängt. Auch der Wiederaufbau staatlicher Strukturen in Post-Konflikt-Gesellschaften ist mit Reformkomponenten verknüpft. So zielen Sicherheitssektorreformen auf den Aufbau *und* die Reform von Sicherheitskräften. Der Fehlschlag solcher Bemühungen im Kongo und in Tschad legt zwar nahe, dass die Möglichkeiten externer Akteure begrenzt sind, Fortschritte gegen den Willen der Partnerregierungen durchzusetzen. Fraglich ist indes, ob westliche Staaten und Geber daraus angemessene Schlussfolgerungen gezogen haben. Bei beiden Ländern ist die externe Unterstützung bislang nicht daran gebunden, dass Reformen umgesetzt werden. Kongo hat 2010 trotz der Reformresistenz seiner Regierung sogar einen umfassenden Schuldenerlass erhalten.

Das sind offensichtlich die falschen Signale. Westliche Politik, die Reformen fordert und unbeabsichtigten Folgen vorbeugen will, sollte das Instrument der Konditionalität einsetzen.<sup>115</sup> Dieses Mittel wird in der Entwicklungszusammenarbeit nur noch selten genutzt, weil in der Vergangenheit zunehmend Zweifel an seiner Effektivität aufkamen.<sup>116</sup> Doch die mangelnde Wirksamkeit von Konditionalität war bislang vor allem eine Folge ihrer inkonsistenten Anwendung. In zahlreichen Fällen erhielten Regierungen auch dann nicht weniger Hilfe, wenn sie die Bedingungen der Geber unterliefen.<sup>117</sup>

Auch gegenüber Krisenstaaten macht die westliche Geberpolitik kaum Gebrauch von Konditionalität. »Stay Engaged« lautet die Devise der Geber, welche die vermeintlichen Erfolgchancen ihrer Unterstützung ebenso betonen wie die potentiellen Risiken einer re-

<sup>111</sup> Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War*, Boulder 1999.

<sup>112</sup> Council of the European Union, »The EU SSR Guinea-Bissau Mission Completes Its Mandate«, Brüssel, 2.8.2010; »EU Pull-Out Hits Guinea-Bissau Reforms«, *BBC News*, 4.8.2010.

<sup>113</sup> Denis M. Tull, *Kongo-Krise: Warum eine Militäroperation keine Lösung ist*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2008 (SWP-Aktuell 85/2008).

<sup>114</sup> Louise Anten, *Strengthening Governance in Post-Conflict Fragile States*, Den Haag: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 9.6.2010 (Issue Paper).

<sup>115</sup> Andrea Schmitz, *Konditionalität in der Entwicklungspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2006 (SWP-Studie 12/2006).

<sup>116</sup> Jonathan Goodhand, *Conditioning Peace? The Scope and Limitations of Peace Conditionalities in Afghanistan and Sri Lanka. Synthesis Study*, Den Haag: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2006, S. 3f.

<sup>117</sup> Van de Walle, *Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries* [wie Fn. 4], S. 39.

duzierten Hilfe.<sup>118</sup> Mit Blick auf Post-Konflikt-Staaten mag dies plausibel sein, sollen doch mühsam errungene Fortschritte dort nicht gefährdet werden. Wenn jedoch wie im Kongo die westliche Unterstützung im Sicherheitssektor längerfristig ohne Ergebnisse bleibt oder sogar kontraproduktive Folgen hat, muss die Politik des »Weiter so« überprüft werden.

Zweifelhaft ist auch die Annahme, jede finanzielle, entwicklungspolitische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Krisenländern wie Tschad wirke per se konfliktpräventiv. Vergleichsweise hohe Entwicklungshilfe hat Liberia, Sierra Leone und Ruanda nicht vor Gewaltkonflikten bewahrt.<sup>119</sup> Warum sollten die Regierungen fragiler Staaten Reformen durchführen, wenn sie auch ohne politische Veränderungen mit der Hilfe westlicher Geber rechnen können? Diese belohnen faktisch schlechte Regierungsführung, wenn sie Unterstützung ohne Konditionalität gewähren. Die Erfahrungen der letzten 50 Jahre zeigen, dass auch ein hohes Maß an externer Hilfe reformresistente Regierungen nicht dazu bewegt, politischen Wandel einzuleiten. Präzise und ergebnisorientierte Konditionalitäten sind zwar kein Allheilmittel, schon gar nicht, wenn westliche Geberstaaten und internationale Finanzinstitutionen ihre Maßnahmen nicht effektiv koordinieren. Sie schaffen aber einen stärkeren Anreiz für Reformen als ungebundene Hilfen, die nur dazu beitragen, schlechte Regierungsführung, staatliche Fragilität und politische Konflikte zu verstetigen. Wenn also afrikanische Eliten trotz westlicher Unterstützung keine Reformen durchführen, sollte die Hilfe für die Regierungen der jeweiligen Länder reduziert oder ganz eingestellt werden.

Wenn aber die Krisen und Konflikte in Afrikas fragilen Staaten eine Folge schlechter Regierungsführung sind, dann verlieren auch vermeintliche Zielkonflikte an Bedeutung. Autoritäre Regierungen, die strukturellen Wandel verweigern, sind keine Partner, mit denen Krisenprävention (wie in Tschad beabsichtigt) oder Stabilisierung (wie im Kongo angestrebt) erreicht werden können. Das tschadische Regime unter Präsident Déby ist kein Garant, sondern ein Hindernis für nationale wie regionale Stabilität. Im Kongo deutet alles darauf hin, dass Präsident Kabila die Bereitschaft zu

politischen Reformen fehlt. Auch fünf Jahre nach den demokratischen Wahlen von 2006 bleibt die VN-Mission das einzige Bollwerk gegen »völliges Chaos« im Land.<sup>120</sup> Strategische, regionale und sicherheitspolitische Interessen mögen westliche Staaten phasenweise veranlassen, eng mit diesen Regierungen zu kooperieren. Doch solche Erwägungen führen mittel- und langfristig nicht zu Zielkonflikten. Diese werden in erster Linie von den Regierungen der Nehmerländer konstruiert, wie vor allem der Fall Tschad verdeutlicht.

Schwieriger ist der Umgang mit den potentiellen unbeabsichtigten Folgen der internationalen Terrorismusbekämpfung, die aus Sicht westlicher Staaten einen besonders hohen Handlungsdruck erzeugt und Zielkonflikte mit sich bringen kann (aufgrund anderer Anliegen wie Demokratie, Good Governance und Bürgerrechte). Dies gilt vor allem für die Politik gegenüber Uganda, Äthiopien und Somalia. Allerdings ist auch hier zu fragen, inwiefern die postulierten Zielkonflikte tatsächlich bestehen. Bislang deutet wenig darauf hin, dass etwa die Stabilisierungspolitik in Somalia, die dem Imperativ der Terrorismusbekämpfung untergeordnet ist, erfolgreich sein wird.<sup>121</sup> Daher muss man auch die westliche Haltung gegenüber Äthiopien und Uganda hinterfragen, die sich unmittelbar aus der Somalia-Problematik ableitet. Dass der Westen die dortigen Regierungen vorbehaltlos unterstützt, hat dazu beigetragen, autoritäre Tendenzen in beiden Ländern zu fördern. Mit Blick auf Uganda hat diese Studie gezeigt, dass Musevenis Regierung die Anti-Terror-Agenda der USA vor allem als Chance begreift, die eigene internationale Reputation zu verbessern. Westliche Regierungen sollten die innenpolitische Logik solcher Strategien stärker als bisher berücksichtigen.

**118** Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Principles for Good International Engagement in Fragile States*, Paris 2007; OECD, *Ensuring Fragile States Are Not Left Behind, Summary Report*, Paris 2010.

**119** Van de Walle, *Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries* [wie Fn. 4], S. 86f; vgl. auch Peter Uvin, *Life after Violence: A People's Story of Burundi*, London 2009, S. 180.

**120** So der Afrika-Beauftragte des US-Außenministeriums, Johnnie Carson: *Testimony before the House Foreign Affairs Committee on Africa and Global Health*, Washington, D.C., 25.5.2010.

**121** Markus V. Höhne, *Counter-Terrorism in Somalia: How External Interference Helped to Produce Militant Islamism*, Halle/Saale: Max Planck Institute for Social Anthropology, 2010; ICG, *Somalia: The Transitional Government on Life Support*, Brüssel 2011.

## Abkürzungen

ACRI	African Crisis Response Initiative
ADF	Allied Democratic Forces (Uganda)
AMISOM	African Union Mission in Somalia
ATA	Anti-Terrorism Act (Uganda)
ATA	Anti-Terrorism Assistance Program (USA)
DFID	Department for International Development (Großbritannien)
DRC	Democratic Republic of the Congo
DR Kongo	Demokratische Republik Kongo
EIB	European Investment Bank
EIU	Economist Intelligence Unit
EUFOR	European Union Force
EUTM	European Union Training Mission
ICG	International Crisis Group
IMF	International Monetary Fund
IWF	Internationaler Währungsfonds
LRA	Lord's Resistance Army (Uganda)
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
RDC	République démocratique du Congo
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SPLA	Sudan People's Liberation Army
SSR	Sicherheitssektorreform
TEL	Terrorist Exclusion List
TFG	Transitional Federal Government (Somalia)
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia
USAID	United States Agency for International Development
VN	Vereinte Nationen
ZAR	Zentralafrikanische Republik

## Literaturhinweis

*Wolfram Lacher*

### **Organisierte Kriminalität und Terrorismus im Sahel. Ursachen, Akteure, Handlungsmöglichkeiten**

SWP-Aktuell 1/2011, Januar 2011,  
[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A1\\_lac\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A1_lac_ks.pdf)